Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décision

Alliance Pipeline Ltd., à titre de commandité d'Alliance Pipeline Limited Partnership

RH-002-2014

Juillet 2015

Partie IV – Droits et tarif

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à une demande présentée par

Alliance Pipeline Ltd., à titre de commandité d'Alliance Pipeline Limited Partnership

visant l'approbation de nouveaux services et des droits et du tarif afférents

RH-002-2014

Juillet 2015

Autorisation de reproduction
Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement. Afin d'obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication pour diffusion à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à info@neb-one.gc.ca

Autorisation de reproduction
Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board. For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada 2015
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE4-4/2015-3-4F
ISBN 978-0-660-02229-1

Ce document est publié séparément dans les deux langues officielles.

Demandes d'exemplaires :
Bibliothèque et bureau des publications
Office national de l'énergie
517, Dixième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Téléphone :
403-292-4800
1-800-899-1265

Télécopieur :
403-292-5576

Des exemplaires sont également disponibles :
à la bibliothèque de l'Office
Deuxième étage

Courriel : publications@neb-one.gc.ca
www.neb-one.gc.ca.

On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2015 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE4-4/2015-3-4E
ISBN 978-0-660-02228-4

This title is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
Library and Publication Services
National Energy Board
517 Tenth Avenue S.W.
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Phone:
403-292-4800
1-800-899-1265

Fax:
403-292-5576

Copies are available for pick-up at the NEB office:
Library
Second Floor

Email: publications@neb-one.gc.ca
www.one-neb.gc.ca

This publication is available upon request in multiple formats.

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii
Glossaire et liste des sigles et abréviations iii
Exposé et comparutions vii

Dispositif ix

1. Introduction 1
1.1 Aperçu de la demande 1
1.2 Réseau pipelinier d'Alliance 2
1.3 Contexte 3
1.3.1 Décision GH-3-97 3
1.3.2 Évolution des marchés gaziers 4

2. Pouvoir de marché 5
2.1.1 Opinion de l'Office 7

3. Engagement commercial 9
3.1 Processus des ententes préalables 9
3.1.1 Opinion de l'Office 11
3.2 Contrats existants 12
3.2.1 Opinion de l'Office 16
3.3 Soutien commercial 17
3.3.1 Opinion de l'Office 18

4. Nouveaux services 20
4.1 Offre de nouveaux services 20
4.1.1 Service de réception 20
4.1.2 Service de livraison 21
4.1.3 Service sur tout le parcours 22
4.1.4 Pôle d'échanges d'Alliance 23
4.1.5 Services de gaz riche en liquides 25
4.1.6 Opinion de l'Office 26
4.2 Modalités 27
4.2.1 Opinion de l'Office 32

5. Conception des droits 35
5.1 Élaboration de l'offre de nouveaux services 35
5.1.1 Capacité disponible en vertu de contrats 35
5.1.2 Opinion de l'Office 36
5.1.3 Besoins nominaux en produits 37
5.1.4 Opinion de l'Office 39
5.2 Droits du service de transport garanti 40
5.2.1 Opinion de l'Office 48

6. Services saisonniers et interruptibles 51
6.1.1 Opinion de l'Office 61

7. Suppléments pour écart de coûts récupérables et cessation d'exploitation 66
7.1 Supplément pour écart de coûts récupérables 66
7.2 Comptes de report du supplément au titre des coûts récupérables 67
7.2.1 Opinion de l'Office 68
7.3 Supplément au titre de la cessation d'exploitation 70
7.4 Comptes de report liés au supplément au titre de la cessation d'exploitation 71
7.4.1 Opinion de l'Office 72

8. Risque et récompense 73
8.1 Cadre de risque et de récompense 73
8.1.1 Opinion de l'Office 79

9. Dépôt de conformité et dépôts futurs 88
9.1 Processus de réglementation simplifié 88
9.1.1 Opinion de l'Office 89
9.2 Rapports trimestriels de surveillance 89
9.2.1 Opinion de l'Office 91

Liste des figures

Figure 1-1 Pipeline d'Alliance 3

Liste des tableaux

Tableau 5-1 Droits du service de réception garanti 43
Tableau 5-2 Droits du service de livraison garanti 44
Tableau 5-3 Droits du service garanti sur tout le parcours 45
Tableau 5-4 Comparaison des droits entre les services existants et les services proposés 45
Tableau 8-1 Produits estimatifs du service de transport garanti et besoins nominaux en produits d'Alliance 76

Liste des annexes

Annexe I – Liste des questions 93
Annexe II – Ordonnance sur les droits 94

Glossaire et liste des sigles et abréviations

$/10³m³/°C	dollars par millier de mètres cubes par degré Celsius
$/GJ/j	dollars par gigajoule par jour
10³m³/j	milliers de mètres cubes par jour
Mm³/j	millions de mètres cubes par jour
ACM	Alliance Canada Marketing Ltd.
AECO	carrefour du gaz naturel en Alberta, où est établi le coût du produit de base pour le gaz naturel
Alliance ou société	Alliance Pipeline Ltd., à titre de commandité d'Alliance Pipeline Limited Partnership
pipeline d'Alliance ou pipeline	partie en sol canadien du réseau pipelinier d'Alliance et de l'infrastructure s'y rattachant
réseau pipelinier d'Alliance	réseau de transport de gaz naturel à haute pression exploité au Canada et aux États-Unis, de 3 719 kilomètres de long (2 311 milles), conçu pour acheminer du gaz naturel riche en liquides du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien jusqu'aux marchés accessibles par le carrefour de Chicago
SDA	service de dépassement autorisé
demande	demande présentée par Alliance en date du 22 mai 2014, visant à mettre en place de nouveaux services et les droits et le tarif s'y rattachant sur le pipeline
PEA	Pôle d'échanges d'Alliance
Aux Sable	Aux Sable Liquid Products LP
MMGN-CB	ministère de la Mise en valeur du gaz naturel de la Colombie-Britannique
Gpi³/j	milliards de pieds cubes par jour
Office	Office national de l'énergie
BP Canada	BP Canada Energy Group ULC

BTU/pi³	BTU (unité thermique britannique) par pied cube
ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
BRC	bassin de réception canadien
GTDAC	groupe de travail sur les droits d'Alliance au Canada
zone de livraison	tronçon du pipeline d'Alliance s'étendant du Pôle d'échanges d'Alliance jusqu'à la frontière canado-américaine
norme de rendement équitable	La norme du rendement équitable précise les exigences auxquelles doit répondre le rendement autorisé pour le service public. Elle exige qu'un rendement soit comparable au rendement que rapporterait le capital investi dans d'autres entreprises présentant un risque analogue (critère de l'investissement comparable); qu'il permette à l'entreprise réglementée de préserver son intégrité financière (critère de l'intégrité financière); et qu'il donne la possibilité d'attirer des capitaux additionnels à des conditions raisonnables (critère de l'effet d'attraction de capitaux).
SLG-DF	service de livraison garanti à un droit fixe
SLG-TI	service de livraison garanti à tarif indexé
SGP	service de transport garanti sur tout le parcours
SGGR	service de transport garanti de gaz riche en liquides
SRG	service de réception garanti
PRH	point de rosée des hydrocarbures
TI	service de transport interruptible
km	kilomètre
SDL	société de distribution locale
GNL	gaz naturel liquéfié
MJ/m³	mégajoules par mètre cube
Mpi³/j	millions de pieds cubes par jour

Loi sur l'Office national de l'énergie	*Loi sur l'Office national de l'énergie* L.R.C. (1985), ch. N-7
NERA	National Economic Research Associates, Inc.
offre de nouveaux services ou offre	services de transport et services de mise en attente et emprunt décrits dans la demande à l'égard du service offert sur le pipeline d'Alliance à partir du 1er décembre 2015
LGN	liquides de gaz naturel
NGTL	NOVA Gas Transmission Ltd.
NIT	carrefour d'échanges gaziers sur le réseau de NOVA permettant l'échange du gaz naturel provenant du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien qui est destiné aux utilisateurs du réseau de NGTL
TIP	service de transport interruptible prioritaire
RTS	rapport trimestriel de surveillance
ECR	écart de coûts récupérables
crédit de gaz riche en liquides	crédit accordé aux expéditeurs utilisant le SLG et le SLG-TI quand le pouvoir calorifique brut des volumes de gaz réunis qui sont transportés à partir du Pôle d'échange d'Alliance surpasse un facteur de conversion en énergie fixe de 40,97 MJ/m³ (1 100 BTU/pi³)
RCA	rendement du capital-actions
JEAG	jumelage d'expéditeurs pour l'acheminement du gaz
groupe de réflexion du GTD	groupe de travail des expéditeurs sur les droits d'Alliance
SG-CT	service de transport garanti à court terme
tarif	modalités et barèmes de droits inclus dans l'offre de nouveaux services
Tidal	Tidal Energy Marketing Inc.
zones de conception des droits	zone 1, zone 2 et zone de livraison

MAET	service mise en attente et emprunt à terme
TransCanada	TransCanada PipeLines Limited
réseau principal de TransCanada	réseau de transport de gaz naturel à haute pression appartenant à TransCanada Pipelines Limited, qui s'étend d'Empress, en Alberta, près de la frontière de la Saskatchewan, jusqu'au Québec, en passant par la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario
Trans Mountain	Trans Mountain Pipeline ULC
EST	entente de service de transport
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
Westcoast	Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission
réseau T-Nord de Westcoast	zone de tarification 3 sur le réseau de Westcoast
zone 1	tronçon du pipeline d'Alliance en aval de Blueberry Hill, qui se rend jusqu'à la frontière canado-américaine
zone 2	tronçon du pipeline d'Alliance qui se trouve en amont de Blueberry Hill

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande en date du 22 mai 2014 présentée par Alliance Pipelines Ltd., à titre de commandité d'Alliance Pipeline Limited Partnership, sollicitant les ordonnances et autorisations requises pour mettre en place de nouveaux services et les droits et le tarif s'y rattachant sur le pipeline d'Alliance à partir du 1er décembre 2015 (dossier OF-Tolls-Group1-A159-2014-01 01;

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience RH-002-2014 rendue le 20 août 2014.

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 15 et 16 avril 2015;

DEVANT :

P. Davies	Membre présidant l'audience
S. Parrish	Membre
M. Richmond	Membre

Comparutions	**Participants**
L. G. Keough M. Buchinski	Alliance Pipeline Ltd.
R. Twyman V. Light L. Cruess	Alliance Canada Marketing Ltd.
R. B. Wallace, c.r. M. Keen	BP Canada Energy Group ULC
N. Schultz	Association canadienne des producteurs pétroliers
E. Graff D. Chapman	Ministère de la Mise en valeur du gaz naturel de la Colombie-Britannique
K. Olesen	Tidal Energy Marketing Inc.
L. Bell L. Sherret	Office national de l'énergie

Dispositif

L'environnement commercial

L'exploitation du pipeline d'Alliance (aussi désigné « pipeline » dans les présents Motifs) à des fins commerciales a commencé en décembre 2000. Depuis, les marchés nord-américains du gaz ont subi une profonde transformation, de sorte que les modèles de production et de consommation en constant changement ont pu modifier l'environnement commercial qui est celui d'Alliance Pipeline Ltd., commanditée d'Alliance Pipeline Limited Partnership (Alliance).

Quand la société a entrepris ses activités, les contrats de service de transport garanti d'une durée de 15 ans lui servaient d'assises. En 2010, la plupart de ses expéditeurs ont choisi de ne pas renouveler leurs contrats de transport même s'ils le pouvaient, si bien qu'au 1er décembre 2015, un bloc d'environ 92 % de la capacité de transport auparavant souscrite était disponible sur le marché. Devant ce constat, Alliance a présenté à l'Office national de l'énergie une demande visant une offre de nouveaux services et a sollicité les ordonnances et autorisations requises pour pouvoir mettre ces services en place et les droits et le tarif s'y rattachant.

Alliance a qualifié son offre de nouveaux services de modèle commercial « à risque », un modèle qui s'éloigne du modèle traditionnel de tarification basé sur le coût de service et qui constitue une approche axée sur un marché plus dynamique et plus flexible. Sous ce nouveau régime, Alliance assumerait certains risques en proposant aux futurs utilisateurs du pipeline diverses options de service et de tarification destinées à assurer la viabilité économique à long terme du pipeline.

Pendant que se déroulait l'instance, les expéditeurs ont signé des ententes qui représentent une tranche importante de la capacité du pipeline. Malgré cela, Alliance a continué de soutenir que le niveau de risque auquel elle est confrontée demeure inchangé par rapport à ce qu'il était lors du dépôt de sa demande et, par conséquent, elle n'a pas proposé de modification à son offre de nouveaux services; par contre, elle a continué à affiner les modalités régissant ses services, en consultation avec ses expéditeurs.

Décisions

Nouveaux services

L'Office approuve les nouveaux services et les modalités afférentes tels qu'ils sont exposés dans la demande. Il estime que la proposition d'Alliance consiste en un dégroupage du service de transport actuellement offert aux utilisateurs du pipeline, dégroupage qui donne à ceux-ci la flexibilité de choisir un panier de services adapté à leurs besoins propres. L'Office juge que les efforts fructueux d'Alliance pour amener les expéditeurs à souscrire de la capacité dans le cadre du processus d'entente préalable, et le nombre relativement faible de plaintes adressées à l'Office durant l'instance visée aux présentes, témoignent du caractère raisonnable des nouveaux services offerts.

L'Office rejette les prétentions de BP Canada Energy Group ULC (BP Canada) et d'Alliance Canada Marketing Ltd. (ACM) selon lesquelles les expéditeurs qui ont renouvelé leurs contrats devraient bénéficier, en vertu de l'offre de nouveaux services, d'un service équivalant à celui fourni aux termes de leurs contrats actuels. Ces derniers renferment des clauses mentionnant expressément que les droits et le tarif approuvés par l'Office peuvent être modifiés.

Droits fixes

L'Office estime que la méthode de conception des droits qui est proposée produira des droits fixes justes et raisonnables et qu'elle n'entraînera pas de distinction injuste. Aussi approuve-t-il les droits fixes tels qu'ils ont été présentés dans la demande. Pour arriver à sa décision, l'Office a pris en considération le caractère approprié du processus d'entente préalable d'Alliance et l'acceptation de l'offre par le marché ainsi que le fait qu'une vaste majorité d'expéditeurs aient signé des ententes préalables sans remettre en question la méthode de conception des droits. L'Office n'a pas approuvé les besoins en produits théoriques et ne leur a pas accordé de réelle importance pour déterminer si les droits fixes étaient justes et raisonnables. Il rejette les prétentions du ministère de la Mise en valeur du gaz naturel de la Colombie-Britannique (MMGN-CB) et juge que les droits proposés n'entraîneront pas de distinction injuste pour les expéditeurs de cette province.

L'Office estime qu'Alliance évolue dans un environnement commercial où la concurrence est limitée. Même s'il constate qu'Alliance est dans une position où elle pourrait exercer un pouvoir de marché, il est d'avis qu'elle n'a pas abusé de ce pouvoir dans l'établissement des droits fixes, d'autant que le processus d'entente préalable était acceptable et que les droits proposés sont inférieurs à ceux perçus dans le passé, qui étaient basés sur le coût de service, pour un service comparable.

Les droits et le tarif approuvés viseront tous les services de transport fournis par Alliance à partir du 1er décembre 2015.

Droits pour le service saisonnier et le service interruptible

Aux yeux de l'Office, les droits pouvant faire l'objet d'une soumission pour les services saisonniers et les services interruptibles constituent un mécanisme efficient sur le plan économique pour l'attribution de la capacité. L'Office autorise Alliance à fixer des prix planchers de soumission en fonction du point de réception ou de la région, mais ne lui accorde pas une latitude illimitée en matière de tarification. Certes, la décision RH-003-2011 accordait une telle latitude à TransCanada PipeLines Limited (TransCanada), latitude qui a été maintenue dans la décision RH-001-2014. L'Office juge toutefois que la situation d'Alliance est bien différente de celle de TransCanada. Il estime aussi que l'imposition de balises pour les prix planchers de soumission réduira tout risque qu'Alliance abuse de son pouvoir de marché.

L'Office a décidé que le prix plancher de soumission pour les services saisonniers pouvait être établi dans une fourchette de 100 % à 125 % du droit fixe pour cinq ans correspondant. Pour le prix plancher de soumission pour les services saisonniers, il peut

être établi à un niveau n'excédant pas 125 % du droit fixe pour cinq ans correspondant. L'Office permet le subventionnement des services interruptibles, à concurrence de la capacité limitée, mais n'autorise pas cette pratique pour les services saisonniers sous le seuil du droit applicable du service de transport garanti pour ne pas dévaloriser ce service. Les expéditeurs qui ont recours au service de transport interruptible prioritaire (TIP) paieront un droit maximum de 125 % du droit pour cinq ans correspondant. L'Office estime donc que ce seuil est acceptable pour les services saisonniers et les services interruptibles. Il observe que les expéditeurs sont libres de soumissionner à n'importe quel prix, ce qui laisse aux forces du marché le pouvoir d'exercer des pressions à la hausse sur les droits quand la capacité est restreinte.

Écart de coûts récupérables (ECR) et supplément au titre de la cessation d'exploitation

L'Office juge acceptable la proposition d'Alliance relative au recouvrement des coûts qui sont indépendants de sa volonté et difficiles à prévoir, sous forme d'un supplément au titre de l'ECR et de comptes de report. Il oblige Alliance à fournir les détails des catégories de coûts pouvant être incluses dans l'ECR, pour une plus grande transparence pour les expéditeurs et lui-même. Tout excédent perçu au titre de l'ECR ne devra pas être porté au compte d'Alliance; les soldes à la fin de l'année seront plutôt reportés à l'année suivante afin de réduire les coûts pris en compte dans l'ECR.

L'Office approuve aussi la méthode de calcul du supplément au titre de la cessation d'exploitation et les comptes de report d'Alliance. Il constate que cette dernière n'a fourni aucun renseignement ni aucune étude pour expliquer son choix d'une période de prélèvement de 40 ans. Il s'attend à ce qu'Alliance lui soumette ces renseignements lors de l'examen des mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds qui sont décrits dans les décisions MH-001-2013 et RH-2-2008.

Compte de réserve

L'Office exige qu'Alliance crée un compte de réserve dans lequel seront déposés les flux de trésorerie excédant un certain seuil, qui sera fixé dans un dépôt de conformité. Ce dernier établira le seuil de base du flux de trésorerie qu'Alliance peut distribuer à ses actionnaires sous le régime des droits approuvé. Avant toute répartition du solde du compte de réserve, Alliance doit soumettre à l'approbation de l'Office une étude d'amortissement.

Processus de réglementation simplifié

L'Office rejette la demande d'Alliance visant à lui permettre de se prévaloir d'un processus de réglementation simplifié. Si un jour, Alliance devait présenter une demande relative à son offre de nouveaux services, l'Office, à ce moment, mettrait en place un processus d'examen juste et approprié pour la demande en question.

Rapport trimestriel de surveillance (RTS)

La demande d'Alliance visant à continuer d'être soustraite à l'exigence de déposer des RTS est refusée. Ces rapports permettent aux expéditeurs et à l'Office de surveiller le

rendement d'Alliance. Les exigences en matière de rapports trimestriels et annuels sont énoncées au chapitre 9 de la présente décision.

Conclusion

L'Office croit que le risque pour Alliance a été réduit notablement depuis le dépôt de sa demande. La preuve fait état des excellents résultats obtenus par l'offre de nouveaux services depuis le dépôt de la demande, avec comme résultat qu'il s'est établie une plus grande certitude concernant les contrats de service de transport garanti pour les six prochaines années. Compte tenu de ce qui précède, l'Office, tout en approuvant le concept de l'offre de nouveaux services, impose des limites précises afin de mieux équilibrer les risques auxquels Alliance fait face.

Dans la présente décision, l'Office fournit à Alliance et à ses expéditeurs les outils dont ils ont besoin pour s'adapter à leur environnement commercial en constante évolution. Il s'attend à ce qu'ils en fassent usage pour produire des résultats avantageux pour les participants sur le marché.

P. Davies
Membre présidant l'audience

S. Parrish
Membre

M. Richmond
Membre

Chapitre 1

Introduction

1.1 Aperçu de la demande

Le 22 mai 2014, Alliance a déposé une demande sollicitant les ordonnances et autorisations nécessaires pour mettre en place de nouveaux services et les droits et le tarif afférents, à compter du 1er décembre 2015. Les droits et le tarif actuels du réseau pipelinier d'Alliance ont été établis par la décision GH-3-97, rendue en novembre 1998. La présente demande d'Alliance a été déposée en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et vise à obtenir ce qui suit :

- une ordonnance aux termes de la partie IV et de l'alinéa 60(1)*b*) de *Loi sur l'Office national de l'énergie* approuvant les droits et le tarif relatifs à l'offre de nouveaux services;
- l'approbation des mécanismes et de la méthode de calcul des suppléments liés à la demande et aux produits pour les ECR ainsi que des suppléments liés à la demande et aux produits au titre de la cessation d'exploitation, dont la création et le maintien des comptes de report exigés pour les ECR et pour le recouvrement annuel des fonds pour la cessation d'exploitation du pipeline approuvés par l'Office;
- l'approbation du processus de réglementation simplifié proposé à l'égard des nouveaux services et des droits, nouveaux ou modifiés;
- une ou plusieurs ordonnances pour modifier les ententes de service de transport en place, afin d'assurer le maintien du service sous le régime de l'offre de nouveaux services;
- la reconduction de l'exemption de déposer auprès de l'Office des RTS et les mesures de rendement;
- toute autre mesure qu'Alliance pourrait solliciter ou que l'Office pourrait juger opportun d'accorder en vertu de l'article 20 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Dans une lettre en date du 6 juin 2014, l'Office a sollicité les commentaires des personnes intéressées par la demande. Douze lettres de commentaires lui ont été transmises avant la date limite du 7 juillet 2014 ou à cette date. Alliance a déposé sa réplique le 21 juillet 2014.

Le 20 août 2014, après avoir étudié les observations reçues, l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-002-2014 établissant une audience sur pièces suivie d'une plaidoirie orale et d'une réplique. Le volet oral de l'audience a eu lieu à Calgary les 15 et 16 avril 2015.

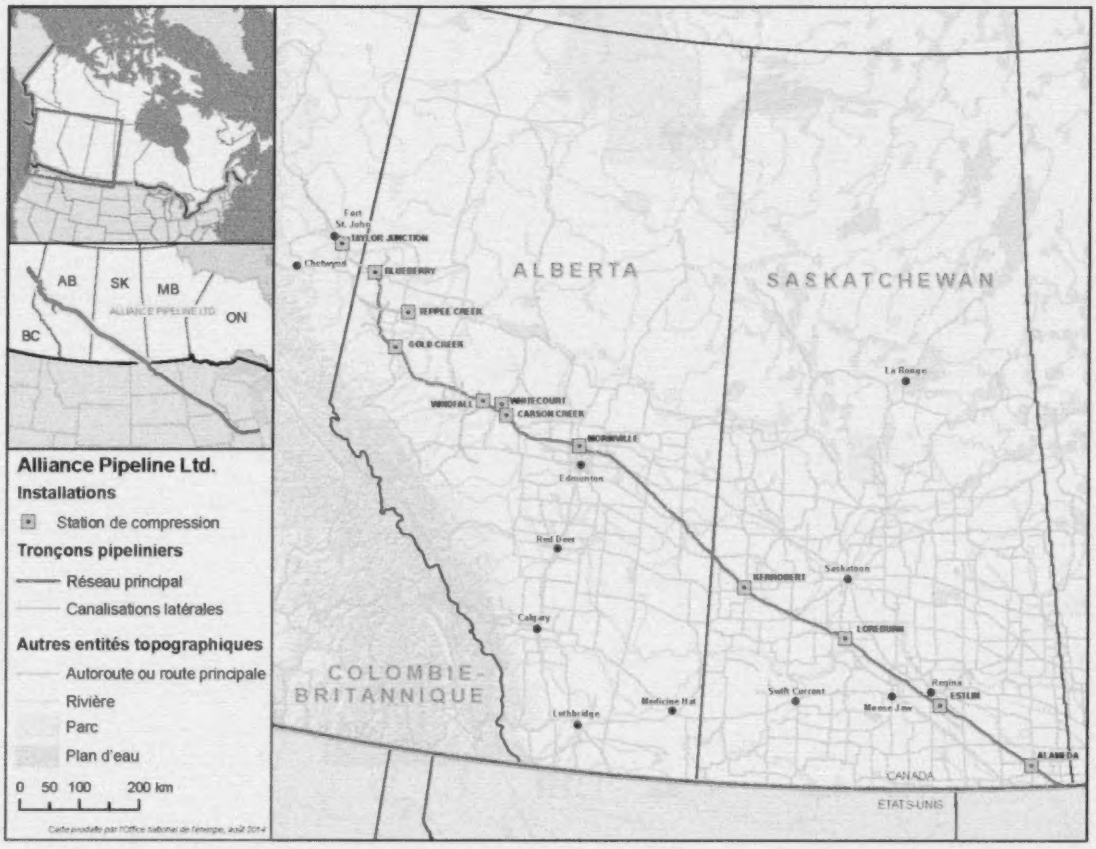
L'Office a accordé à 15 personnes ou groupes le statut d'intervenant, et quatre personnes ont été autorisées à présenter des commentaires.

1.2 Réseau pipelinier d'Alliance

Le réseau pipelinier d'Alliance est un réseau de transport de gaz naturel à haute pression de 3 719 kilomètres (2 311 milles) de long qui est exploité au Canada et aux États-Unis. L'Office réglemente la partie de ce réseau qui se trouve en sol canadien, soit 1 560 km (929,4 milles) de canalisation principale, 730 km (453,6 milles) de canalisations latérales et l'infrastructure connexe.

Ce réseau est une canalisation express conçue pour le transport de gaz riche en liquides du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC) jusqu'au carrefour de Chicago. Les installations d'extraction et de fractionnement appartiennent à Aux Sable Liquid Products LP (Aux Sable) qui les exploitent aussi. Elles sont situées au collecteur de livraison du pipeline d'Alliance près de Chicago et sont indispensables pour gérer la teneur calorifique du gaz acheminé par le réseau pipelinier d'Alliance et fournir aux expéditeurs du gaz commercialisable pour le transport et les marchés en aval. La demande ne proposait aucun changement au concept opérationnel et commercial de base du pipeline. La construction et l'exploitation du réseau pipelinier d'Alliance étaient soutenues par des contrats de service de transport garanti de 15 ans totalisant environ 1 325 Mpi^3/j (37,53 Mm^3/j). L'exploitation du pipeline à des fins commerciales a commencé en décembre 2000. La figure 1-1 présente une carte du pipeline d'Alliance.

Figure 1-1 Pipeline d'Alliance



1.3 Contexte

1.3.1 Décision GH-3-97

Le 3 juillet 1997, Alliance a présenté à l'Office une demande en vue d'obtenir un certificat d'utilité publique autorisant la construction et l'exploitation du pipeline. Alliance sollicitait de l'Office une ordonnance en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* approuvant une méthode de conception des droits fondée sur le coût de service et une désignation comme société du groupe 2 aux fins de la réglementation des droits et du tarif.

Les Motifs de décision GH-3-97 ont été publiés le 23 novembre 1998. L'Office a jugé que la méthode de conception des droits qui était alors proposée produirait des droits justes et raisonnables et qu'elle ne créerait pas de distinction injuste relativement aux droits, au service ou aux aménagements. Il a constaté que le tarif et les droits en découlant sont le fruit de négociations entre Alliance et ses expéditeurs. Les droits approuvés étaient fonction du coût de service et constitués des éléments suivants : un droit lié à la demande (essentiellement des frais de réservation pour avoir le droit de transporter du gaz), un droit lié au produit de base pour les volumes réellement

transportés et un droit en nature pour le combustible. De plus, sur le tronçon Aitken Creek du pipeline d'Alliance, un droit supplémentaire était perçu sur la capacité souscrite pour tenir compte de la plus grande distance parcourue par le gaz. L'Office a conclu à ce moment qu'Alliance devrait être désignée comme une société du groupe 1 aux fins de la réglementation des droits et du tarif, mais qu'il serait approprié de la soustraire aux exigences de dépôt relatives aux RTS et aux mesures de rendement.

1.3.2 Évolution des marchés gaziers

Depuis 2001, la production de gaz naturel dans un rayon de 40 km du lieu de collecte du pipeline d'Alliance a augmenté de 25 %, tandis qu'elle a diminué ailleurs dans le BSOC. La demande albertaine intérieure de gaz a connu une hausse, et plusieurs projets d'exportation de gaz naturel liquéfié (GNL) ont été proposés sur la côte Ouest du Canada. Ces projets pourraient constituer une nouvelle demande pour les ressources en gaz de l'Ouest canadien. La mise en valeur rapide des schistes des formations de Marcellus et d'Utica entraîné une croissance de la production de gaz dans le nord-est des États Unis avec comme conséquence que la demande pour le gaz provenant du BSOC a diminué et, inévitablement, les volumes destinés aux pipelines d'exportation ont fait de même. Dans l'ensemble, les marchés nord-américains du gaz ont connu une profonde transformation depuis la mise en service initiale du pipeline d'Alliance.

Chapitre 2

Pouvoir de marché

Opinion d'Alliance

Alliance a déclaré qu'elle ne possédait aucun pouvoir de marché grâce auquel elle pourrait contraindre les expéditeurs à utiliser son pipeline. Pour prouver ce qu'elle avançait, elle a chargé National Economic Research Associates, Inc. (NERA) d'analyser le caractère concurrentiel des options de transport de gaz naturel du BSOC à destination du marché de Chicago. De manière plus précise, le rapport de NERA décrit la concurrence sur les marchés de destination et d'origine où est exploité le réseau pipelinier d'Alliance.

Ce même rapport conclut que le marché de destination sur lequel Alliance est présente est hautement concurrentiel et qu'elle ne peut donc pas exercer de pouvoir de marché. Dans les documents versés au dossier, Alliance soutient que ce marché concurrentiel restreindrait sa capacité d'exiger des droits élevés.

NERA a fait valoir qu'Alliance se distingue des autres grandes sociétés pipelinières alimentant les distributeurs nord-américains par le fait qu'elle transporte du gaz riche en liquides vers le marché, et par son jeune âge relatif. Selon NERA, Alliance n'a pas de clientèle captive sur son seul marché de destination et, contrairement aux autres sociétés pipelinières qui desservent depuis toujours les distributeurs de gaz et autres sociétés, elle fait essentiellement figure de nouvelle venue sur les marchés nord-américains du gaz. Vu la concurrence présente sur le seul marché de destination accessibles aux expéditeurs utilisant le pipeline d'Alliance, NERA jugeait que l'adoption d'un régime tarifaire basé sur le coût de service qui ne fait pas de distinction injuste réglait efficacement la question du pouvoir de marché.

NERA a cependant admis qu'en appliquant les critères classiques de la définition de pouvoir de marché d'une pipelinière, on trouve bon nombre de marchés d'origine en Alberta et en Colombie-Britannique où l'on pourrait considérer qu'il y a concentration. En contrepartie, selon le rapport, la part de marché d'Alliance sur ces marchés étant souvent petite comparativement à celle d'autres pipelinières et ses droits étant basés sur le coût de service et sans distinction injuste, sa proposition de tarification règle ces questions.

Le rapport NERA relève six marchés d'origine. Alliance a mentionné que la majorité des expéditeurs sur ces six marchés auraient accès à un autre pipeline parce qu'ils sont raccordés à elle et à l'un de ses concurrents et, de ce fait, ils disposeraient d'une option immédiate pour prendre des contrats avec une concurrente sur le marché en amont. Selon Alliance, la possibilité de pouvoir passer facilement du pipeline d'Alliance à celui d'une société concurrente procure aux expéditeurs une grande flexibilité et, parallèlement, limite la capacité d'un transporteur d'exercer un pouvoir de marché. Les expéditeurs qui, à l'heure actuelle, ne sont pas en double raccordement pourraient corriger la situation,

moyennant des investissements dans des installations qui peuvent aller, selon le cas, de la construction d'un pipeline à la construction d'une usine de traitement.

En ce qui a trait à la demande d'Alliance d'obtenir une entière latitude pour établir les prix planchers pour les services saisonniers et les services interruptibles, Alliance a affirmé être une preneuse de prix sur le marché de Chicago et que sa capacité à percevoir des droits élevés pour ces services serait restreinte par les marchés concurrentiels où elle est présente. De plus, les expéditeurs pourraient choisir un droit fixe, garanti et à long terme, pour les droits, l'option de passer des contrats de service à long terme fixe garanti offrant une solution de rechange au marché à court terme plus dynamique où les droits risqueraient d'être instables.

Alliance croyait que le fait de bénéficier d'une latitude en matière de tarification n'aurait pas beaucoup d'incidence sur le produit de base dont le prix est établi au carrefour d'échanges gaziers sur le réseau de NOVA (NIT) ou sur les marchés en aval, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, Alliance souhaitait que l'on souscrive par contrats la plus grande proportion possible de la capacité du pipeline pour le service de transport garanti à long terme. Si elle avait réussi, la capacité disponible pour le transport à court terme assujetti à une tarification discrétionnaire aurait été relativement faible. Ensuite, Alliance a laissé entendre que ses volumes actuels collectés en Alberta étaient relativement faibles par rapport à ceux de NOVA Gas Transmission Ltd. (NGTL). Enfin, six grands pipelines inter-États desservent la région de Chicago et la part de marché d'Alliance, selon la méthode de mesure de la capacité décrite dans le rapport NERA, n'est que de 17,2 %.

Alliance a soutenu que le pipeline accroît les options disponibles et n'exerce pas de pouvoir de marché. Elle a fait remarquer qu'en 2010, 92 % de ses expéditeurs n'avaient pas renouvelé leurs contrats. Pour elle, cela prouve que les expéditeurs peuvent faire des choix et prendre les décisions qui sont nécessaires pour optimiser la valeur de leurs ressources, en plus de démontrer qu'Alliance n'a pas de pouvoir de marché. Elle a aussi avancé que la proposition claire et avantageuse qu'elle a faite aux expéditeurs s'est traduite par la signature d'ententes préalables, et non l'exercice d'un pouvoir de marché. À son avis, les consultations menées auprès des expéditeurs éventuels depuis un an et demi montrent que ceux-ci apprécient et soutiennent son orientation et que l'appui commercial qu'ils lui accordent a culminé par la signature d'ententes préalables.

Alliance a allégué qu'elle assumait un bien plus grand risque lié aux volumes et aux coûts du fait que sa proposition s'éloigne du modèle traditionnel de tarification sans risque fondé sur le coût de service. Elle jugeait que la viabilité financière du pipeline dépendait de l'adoption de cette approche, précisément parce qu'elle n'exerçait pas un tel pouvoir. D'après Alliance, si elle avait eu un pouvoir de marché, les expéditeurs auraient été forcés de renouveler leurs contrats de transport basés sur la méthode classique du coût de service. Or, l'offre de nouveaux services a été conçue pour témoigner du fait qu'elle n'a ni clients captifs ni pouvoir de marché.

Opinion de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP)

L'ACPP a fait valoir que les producteurs qui ont signé des contrats de service avec Alliance et qui, donc, ont pris des engagements dans l'infrastructure matérielle pour assurer la livraison du gaz à Alliance, seront captifs de cette dernière pendant un certain temps. Deux raisons expliquent cette situation : (i) l'affectation de l'infrastructure en amont; et (ii) le manque de capacité sur les réseaux de NGTL ou de Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale Spectra Energy Transmission (Westcoast).

Selon l'ACPP, la capacité de réception de NGTL et de Westcoast est, pour ainsi dire, entièrement souscrite dans la région où les réceptions d'Alliance se font. D'après l'ACPP, vu les méthodes de conception de NGTL, on peut raisonnablement penser que les installations de celle-ci dans la région seront fortement utilisées, avec comme conséquence que la capacité disponible pour le service interruptible sera très limitée. De plus, il faut compter trois ou quatre ans entre le moment où une demande est présentée et la date de mise en service pour de nouvelles installations de NGTL susceptibles d'accroître les réceptions garanties. Le réseau T-Nord de Westcoast est lui aussi très sollicité et tout agrandissement que l'on pourrait envisager sera vraisemblablement soumis aux mêmes contraintes. L'ACPP a allégué qu'il est possible que les producteurs utilisant Alliance comme transporteur ne puissent pas de rediriger des commandes vers NGTL ou Westcoast dans un délai raisonnable.

Il y a, selon l'ACPP, des obstacles physiques et des coûts économiques au détournement de volumes d'un pipeline à un autre. Elle a donné l'exemple d'un producteur dont le petit volume de gaz est traité dans une grande usine à gaz et livré à Alliance; ce producteur peut ne pas avoir un accès physique aux installations à mi-parcours pour amener son produit jusqu'au réseau de NGTL ou de Westcoast. Pour l'ACPP, même si l'on devait raccorder l'usine à gaz au pipeline d'Alliance et à un autre pipeline, il est possible qu'il ne soit pas possible, sur le plan opérationnel, de dérouter un petit volume vers un autre pipeline si le gaz provenant de l'usine en question est acheminé seulement à Alliance.

L'ACPP a fait remarquer qu'il n'y a pas de véritable accès à un service de transport garanti annuel sur le réseau d'Alliance, puisque toute sa capacité est souscrite. Cela amène l'ACPP à s'inquiéter du manque réel de disponibilité de services interruptibles ou de services saisonniers pour les expéditeurs de la société. De plus, l'ACPP a fait observer que ces derniers n'ont pas ou peu d'accès ponctuel aux réseaux de NGTL ou de Westcoast, de sorte qu'un expéditeur d'Alliance qui chercherait à utiliser les services de transport saisonniers ou interruptibles réguliers soumis à la latitude en matière de tarification proposée par Alliance se trouverait assujetti à une tarification monopolistique.

2.1.1 Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que la réglementation économique vise à prévenir l'abus possible du pouvoir de marché par une société pipelinière exploitant dans un environnement monopolistique ou un environnement où la concurrence est limitée. À cet égard, la réglementation veille à ce que les taux exigés par une pipelinière soient justes pour les expéditeurs, tout en

procurant à la société une occasion raisonnable d'obtenir un juste rendement sur le capital investi. Le rôle que joue la réglementation doit être adapté à chaque environnement. L'Office estime qu'il existe des cas où ce rôle doit être discret, par exemple dans les environnements où les forces du marché sont suffisantes pour qu'on les laisse agir. Dans d'autres situations, l'existence d'un pouvoir de marché ou, plus précisément, du risque qu'il y ait abus d'un tel pouvoir, rend nécessaire une intervention plus tangible de la réglementation.

L'Office croit qu'il y a une concurrence efficace quand des expéditeurs peuvent se procurer des services comparables à des prix raisonnables auprès de divers fournisseurs. Dans ce contexte, l'Office juge qu'Alliance évolue dans un environnement où la concurrence est limitée. Il prend note de la preuve de l'ACPP traitant de la disponibilité restreinte de services de transport des concurrents d'Alliance. En conséquence, il estime qu'Alliance est en mesure d'exercer un certain degré de pouvoir de marché, tout au moins à court terme.

Dans ses délibérations concernant la demande, l'Office a tenu compte de la possibilité qu'Alliance abuse de son pouvoir de marché et, de ce fait, de la nécessité d'une intervention dynamique en matière de réglementation. L'Office juge qu'Alliance n'a pas abusé de son pouvoir de marché pour établir les droits fixes qu'elle a proposés ou élaborer son offre de nouveaux services, les caractéristiques des services ou les droits durant le processus qui a mené à des ententes préalables. Ce processus et les droits fixes, de même que le risque d'abus du pouvoir de marché, sont traités plus en détail au chapitre 3.

L'Office a pris en considération les observations de l'ACPP sur le manque d'accès réel à des services interruptibles et des services saisonniers. Il est préoccupé par la possibilité qu'Alliance puisse abuser de son pouvoir de marché en exerçant la latitude en matière de tarification qu'elle a demandée pour ces services. Il est donc d'avis qu'il faut donner aux sociétés pipelinières les outils nécessaires pour se faire concurrence, mais pas des outils pour leur permettre de faire une concurrence déloyale qui pourrait entraîner des résultats non efficients. Par conséquent, l'Office a choisi de limiter l'exercice du pouvoir de marché d'Alliance. Ce choix de l'Office est traité plus en détail aux chapitres 6 et 8.

Chapitre 3

Engagement commercial

3.1 Processus des ententes préalables

Opinion d'Alliance

Alliance a affirmé que le processus de négociation d'ententes préalables s'était déroulé en toute efficacité, transparence et équité. Ce processus avait donné aux expéditeurs d'alors ou éventuels une même chance de passer un contrat pour souscrire de la capacité sur le pipeline en présentant une demande de services et en signant une entente préalable conformément aux règles applicables à ce processus.

Elle a dit avoir engagé de vastes consultations auprès des parties prenantes dans l'élaboration de son offre de nouveaux services de manière à mieux comprendre les besoins de ses expéditeurs anciens et nouveaux. Elle a ainsi facilité un dialogue ouvert avec deux groupes de travail des expéditeurs, à savoir l'Alliance Shipper Task Force (groupe de réflexion du GTD) et l'Alliance Canadian Shipper Task Force (groupe de travail sur les droits d'Alliance au Canada ou GTDAC).

Elle a indiqué que la consultation sur les propositions de nouveaux services de transport auprès des expéditeurs s'était amorcée environ trois ans et demi avant le dépôt de sa demande le 22 mai 2014. En décembre 2010, dans un communiqué, elle proposait de mettre sa capacité pipelinière sur le marché en appliquant un cadre multiservices après 2015. Elle a encouragé le groupe de réflexion du GTD à se joindre au GTDAC pour favoriser un dialogue sur les modifications possibles des services. Elle a indiqué avoir présenté au GTDAC les résultats du processus de renouvellement des contrats de transport, les attentes à court et à long terme pour le pipeline et une invitation ouverte aux membres du GTDAC à donner leur avis sur la conception de l'ensemble de nouveaux services le 16 décembre 2010.

Dans un autre communiqué publié en octobre 2012, elle a annoncé le cadre de ces nouveaux services sur le pipeline. Elle a confirmé avoir eu une réunion de suivi avec le GTDAC et avoir mené plus de 120 consultations individuelles avec des expéditeurs existants ou possibles en vue d'affiner ce panier de services et le processus de mise en marché de ceux-ci.

Le 15 juillet 2013, Alliance a dévoilé son offre de nouveaux services et avisé les intéressés que la prise de nouveaux contrats se ferait dans un processus d'ententes préalables. D'après la société, cette annonce a déclenché une suite de réunions de consultation au cours desquelles elle a reçu les commentaires des expéditeurs sur l'offre de service de transport garanti et de service de transport interruptible soumissionnable avant même qu'elle ne commence à accepter des demandes de service le 15 août 2013. En se fondant sur la rétroaction reçue lors des consultations, la société a indiqué avoir établi une proposition initiale de tarification des services interruptibles avec un service de

transport interruptible prioritaire (TIP) pour le service de réception garanti (SRG) et avec un [traduction] « service soumissionnable avec prix plancher de soumission à fixer quotidiennement par elle » pour le service de livraison et le service sur tout le parcours. Elle a aussi indiqué avoir affiché sur son site Web externe un document sur la tarification des services interruptibles et une version révisée de l'entente préalable. Elle a avisé les groupes de travail des expéditeurs de cette diffusion.

Elle a justifié le choix d'un processus d'entente préalable au lieu d'un appel de soumissions en disant que ce processus permettrait aux expéditeurs éventuels de mettre pleinement en valeur leurs gisements et de souscrire une capacité de transport uniquement quand ils en ont besoin. De l'avis d'Alliance, cela conférait une plus grande souplesse et diminuait le risque pour elle que l'engagement commercial soit insuffisant.

Elle a expliqué avoir affiché des documents d'information sur son site Web et les avoir constamment mis à jour à mesure que des modifications étaient apportées à son offre. À ses yeux, tous les expéditeurs éventuels étaient bien au courant, grâce à cette diffusion et à cette mise à jour, des critères et des paramètres de l'offre de nouveaux services et du processus des ententes préalables. Elle a en outre expliqué que les expéditeurs ayant signé des ententes préalables avant la diffusion de sa plus récente version sur son site Web avaient eu l'occasion de signer une entente modifiée tenant compte de tout nouveau changement apporté à l'entente préalable. À son avis, c'était la façon de garantir que les expéditeurs auraient tous droit aux mêmes conditions.

D'après elle, les consultations individuelles auprès des expéditeurs et des producteurs existants ou possibles avant le dépôt de la demande ont comporté des discussions sur l'équilibre entre les droits fixes offerts et la latitude nécessaire en matière de tarification des services saisonniers et interruptibles.

Dans le cadre du processus d'entente préalable permanent et des consultations continues avec les expéditeurs existants et éventuels, Alliance a avisé, le 16 septembre 2014, les deux groupes de travail des expéditeurs que la capacité du SRG disponible pour la passation de contrats dans les zones 1 et 2 avait changé en raison du grand intérêt manifesté pour ce service dans la zone 1.

Alliance a précisé que les expéditeurs voulant éventuellement se prévaloir du processus d'entente préalable n'étaient pas tenus de signer une entente de confidentialité pour être preneurs dans l'offre de nouveaux services et qu'ils n'avaient pas non plus à signer une entente préalable pour présenter une demande de services ou recevoir et signer une telle entente. Elle a dit avoir couramment tenu des discussions avec les expéditeurs éventuels sur les aspects des services qui n'étaient pas entièrement élaborés. Pour être sûre qu'elle pourrait avoir de telles discussions ouvertes pendant qu'elle élaborait son offre de nouveaux services, elle a demandé, mais sans exiger, que tous les expéditeurs éventuels signent une entente de confidentialité.

Opinion de BP Canada

BP Canada a affirmé qu'on n'avait pas tenu compte de ses efforts pour comprendre les tenants et les aboutissants de l'offre de nouveaux services quand Alliance avait proposé la signature d'une entente de confidentialité comme condition préalable à une rencontre. BP Canada l'avait pourtant assurée qu'elle voulait seulement comprendre les détails de l'offre sans chercher à obtenir de renseignements autres que ceux qu'Alliance fournirait publiquement à quiconque.

Voir à la section 3.3 plus loin un examen des préoccupations soulevées par BP Canada au sujet du processus de consultation sur la conversion des contrats existants.

Opinion de l'ACPP

Tout en convenant que l'offre de nouveaux services était fondée dans l'ensemble sur de vastes consultations auprès des intéressés, l'ACPP a dit que les parties étaient inconscientes de l'aspect de la tarification discrétionnaire dans l'offre de nouveaux services avant que la demande ne soit déposée à l'Office. Elle était d'avis qu'Alliance n'avait pas consulté le milieu des expéditeurs comme elle aurait dû le faire et croyait que certains producteurs ont signé des ententes préalables avant le dépôt de la demande. Selon elle, c'est au moment du dépôt seulement qu'ils auraient découvert qu'Alliance sollicitait une entière latitude en matière de tarification des services saisonniers et des services interruptibles ordinaires.

L'ACPP a dit être incapable de supputer les conséquences commerciales particulières d'une telle tarification discrétionnaire sur les affaires de ses membres. Elle soutenait cependant que toutes les parties ayant signé des ententes préalables avant le dépôt de la demande avaient constaté que le marché des services de transport du pipeline n'était vraiment pas le même au moment où les ententes préalables avaient été signées. D'après elle, qu'il soit maintenant question d'une tarification discrétionnaire dans une situation de marché secondaire limité aurait pu modifier les décisions d'affaires prises quand cette information manquait.

3.1.1 Opinion de l'Office

L'Office est satisfait des consultations auprès des expéditeurs, ainsi que du processus d'ententes préalables d'Alliance. Il fait observer que le service de transport interruptible prioritaire (TIP) s'est ajouté à l'offre de nouveaux services à la suite de discussions entre Alliance et les expéditeurs. Si on considère que l'établissement d'une offre de nouveaux services et des contrats qui suivent est une démarche lente et progressive, on peut penser préférable, comme l'Office, l'adoption par la société du choix du processus d'ententes préalables plutôt que d'un appel de soumissions. L'Office remarque que les modalités de l'entente préalable sont les mêmes pour tous les expéditeurs, puisque ceux qui avaient signé une telle entente ont eu la possibilité de la modifier en fonction des changements apportés par la suite à l'offre de services.

L'Office est d'avis qu'en s'adressant aux deux groupes de travail des expéditeurs pour la diffusion et la mise à jour de l'information, Alliance a pu garantir que celle-ci serait transmise de façon uniforme et sans distinction aux expéditeurs existants et éventuels. Les expéditeurs connaissaient les modalités du service de transport garanti avant de signer une entente préalable, ce qui, aux yeux de l'Office, les aura mis davantage sur un pied d'égalité avec la société dans leurs négociations, tout en atténuant le risque qu'Alliance abuse de son pouvoir de marché. L'Office constate qu'Alliance s'est servie de son site Web pour rendre publics des renseignements importants sur les changements apportés aux modalités des ententes préalables et pour faire régulièrement le point sur sa capacité contractuelle. Elle a aussi fait des présentations aux expéditeurs éventuels et mis en ligne des documents d'orientation qui ont favorisé la transparence et l'équité du processus.

L'Office a pris en considération la preuve de l'ACPP au sujet de la consultation des expéditeurs par la société sur la question de la tarification discrétionnaire. Il a décidé de soumettre à certaines contraintes la capacité de la société à fixer des prix planchers de soumission pour les droits des services saisonniers et interruptibles (voir le chapitre 6).

Pour ce qui est de l'affirmation de BP Canada, selon laquelle Alliance a exigé des expéditeurs qu'ils signent des ententes de confidentialité, l'Office accepte la preuve de la société qui dit avoir demandé, mais non exigé, que ceux-ci signent un tel accord. Il est d'avis que cette requête n'a pas influé outre mesure sur le processus des ententes préalables dans l'ensemble.

3.2 Contrats existants

Opinion d'Alliance

Alliance a indiqué que trois parties commerciales seulement avaient renouvelé leurs contrats de services pour l'après-novembre 2015, à savoir BP Canada, ACM et Tidal Energy Marketing Inc. (les expéditeurs en renouvellement). Dans le cadre de la transition vers le nouveau modèle multiservices, elle a avisé ces expéditeurs que le tarif et les services alors offerts prendraient fin et seraient remplacés par le nouveau régime le 1er décembre 2015. À l'époque du dépôt de la demande, Alliance n'avait pas pu conclure la démarche de règlement commercial envisagé pour la question de la transition avec ces mêmes expéditeurs.

Elle a soutenu que les trois avaient reçu la même offre de conversion de leurs contrats en contrats de service de transport garanti sur tout le parcours (SGP) pour les mêmes volumes souscrits dans leurs EST renouvelées et pour la même durée de renouvellement de ces contrats. Elle a fourni des documents sur ses communications initiales avec les expéditeurs en renouvellement pour ce qui est de la conversion des contrats. Elle a aussi présenté la liste de ses communications électroniques, de ses conversations téléphoniques

et de ses rencontres avec les intéressés entre octobre 2012 et décembre 2014. Les lettres de soumissions initiales sont parvenues en même temps aux expéditeurs en renouvellement et comportaient une invitation à se mettre en rapport avec Alliance pour obtenir tout complément d'information. La société a indiqué que, dans tous les cas, ce qui a suivi comme discussions visait à expliquer l'offre de nouveaux services, à livrer des détails et des éclaircissements et à recueillir les vues des expéditeurs concernés. Elle a souligné qu'elle avait bien pris soin de n'accorder de traitement préférentiel à aucun de ces expéditeurs.

Alliance a demandé que l'Office rende une ou plusieurs ordonnances pour autoriser la conversion des EST existantes dans le cadre de l'offre de nouveaux services. Comme autre possibilité, elle a demandé que l'Office intègre dans sa décision une directive expresse pour faire en sorte que les services de transport fournis par Alliance à partir du 1er décembre 2015 soient régis exclusivement par les dispositions du nouveau tarif de la société et strictement en conformité avec elles.

Alliance était d'avis que, si l'Office approuvait l'offre de nouveaux services, il lui serait pour ainsi dire impossible de s'en tenir à ses obligations contractuelles actuelles envers les expéditeurs en renouvellement. Elle a fait valoir son incapacité de calculer selon le tarif existant un droit de service pour la période postérieure au 1er décembre 2015 à cause de l'expiration de certains éléments de tarification qui y étaient intégrés. Elle a précisé ne pas vouloir appliquer le service existant aux expéditeurs en renouvellement et a ajouté que, si elle devait le faire, il serait nécessaire de renégocier les principes tarifaires. Selon elle, le maintien d'une tarification distincte basée sur le coût du service pour cette capacité lui imposerait un fardeau administratif indu et des coûts supplémentaires.

Alliance a signalé que BP Canada avait directement soulevé la question du service de dépassement autorisé (SDA). D'après Alliance, le maintien du tarif en place pourrait créer une anomalie si les expéditeurs en renouvellement avaient droit à un SDA gratuit contrairement à tous les autres expéditeurs. Elle croyait également que le maintien du régime SDA était incompatible avec le cadre « à risque » qu'elle proposait. Bien que convenant que certaines caractéristiques n'étaient pas les mêmes entre le service de transport garanti dans le tarif en place et le SGP dans l'offre de nouveaux services, elle a indiqué que nombre de changements proposés dans celle-ci jouaient nettement en faveur des expéditeurs en renouvellement. À son avis, si BP Canada devait convertir son EST et passer au SGP de l'offre de nouveaux services en voulant aussi tirer parti du TIP offert avec le service de transport garanti, elle paierait moins en droits qu'elle ne le fait à la fois pour sa capacité souscrite par contrat et sa part du service de dépassement autorisé.

Le 27 mars 2015, Alliance a fait savoir à l'Office que Tidal avait signé une entente préalable et était passée au SGP. Elle avouait être moins convaincue du succès éventuel des négociations avec ACM et BP Canada, les deux autres expéditeurs en renouvellement.

Elle a indiqué que l'Office était habilité à juger si les droits demandés étaient justes et raisonnables et à agir sur des contrats passés entre Alliance et les expéditeurs actuels. Elle a fait remarquer que l'article 10 de son entente existante établit une présomption de

modification du contrat pour se conformer à toute décision ou ordonnance, s'il est incompatible. Alliance a affirmé que l'article 3.3 et la définition de « tarif » dans les ententes en place se trouvent de même à reconnaître le pouvoir dont jouit l'Office d'apporter les modifications tarifaires demandées. Vu ces dispositions, elle a maintenu ne pas avoir manqué à ses obligations en vertu des ententes existantes, si bien que les expéditeurs en renouvellement n'ont pas droit aux recours et ne peuvent se pourvoir ni en résiliation ni en dommages-intérêts. Alliance a rejeté la proposition selon laquelle on devrait interdire aux sociétés pipelinières de modifier leurs tarifs tant que des contrats reconductibles sans interruption demeurent en vigueur, jugeant cette proposition déraisonnable et entièrement contraire à la pratique présente et reconnue.

Opinion de BP Canada

BP Canada a mentionné qu'elle a renouvelé son propre contrat en 2010 et qu'elle fournit des services à d'autres ayant fait de même. Elle était d'avis que les expéditeurs en renouvellement disposant de contrats permanents étaient forcés d'accepter ce qu'on leur présentait comme services, droits et modalités nouveaux pour pouvoir continuer à faire transporter leurs produits par le pipeline.

Elle a prétendu ne pas avoir eu de conversations, de discussions ni de négociations importantes avec Alliance pour ce qui est de la façon de convertir le contrat en place de BP Canada. Elle a dit de la démarche en quatre étapes d'Alliance pour la conversion possible de son EST qu'elle consistait à : (i) encourager la conversion, (ii) décourager toute prolongation du contrat existant, (iii) tenir cette conversion pour réelle et (iv) demander à l'Office de l'ordonner.

Elle a fait valoir qu'on devrait respecter l'essentiel des contrats renouvelés pour l'avenir et que tout changement des droits d'un expéditeur en renouvellement devrait se faire dans le respect des avantages de l'entente initiale. Elle a affirmé que les modalités de l'offre de nouveaux services étaient incompatibles avec celles de son contrat initial et qu'elle avait renouvelé son EST sur la base des modalités du tarif existant. D'après BP Canada, Alliance ne devrait pas pouvoir se décharger de ses propres engagements et offrir moins de services pour plus d'argent.

Elle a remis copie de son EST qui va au-delà du 1er décembre 2015. Elle a fait mention de l'article 6.2, qui permet un nombre illimité de reconductions sur préavis aux cinq ans pour la durée de maintien en service du pipeline. Si l'Office devait approuver l'offre de nouveaux services comme on le lui demande, BP Canada a affirmé vouloir rechercher et considérer tous les recours pouvant s'offrir à elle en droit, en équité ou en l'espèce (contrat en place). Elle a avisé l'Office le 16 mars 2015 qu'elle avait adressé à Alliance une demande de services dans le cadre du processus d'entente préalable en réponse à la demande d'un client et à la condition de conserver le droit de s'opposer à l'offre de nouveaux services dans la présente instance. Elle a fait valoir que l'Office pouvait et devrait tenir compte de l'entente intervenue entre les parties au moment de déterminer ce qui est juste et raisonnable dans les circonstances.

BP Canada a proposé que l'Office ordonne à Alliance qu'elle restitue le service procuré aux expéditeurs en renouvellement dans la structure révisée de son offre de nouveaux services et tienne compte des conséquences sur les volumes et les produits dans son calcul général des droits en :

- accordant aux expéditeurs en renouvellement le droit de faire correspondre à volume égal le SGP à leur capacité contractuelle actuelle;
- prévoyant un SGP saisonnier en correspondance avec un profil SDA annuel raisonnable sans frais supplémentaires et en conformité avec la structure en place;
- fournissant une capacité de service prioritaire de point de réception correspondant à 125 % de la capacité souscrite par contrat par l'expéditeur en renouvellement;
- restituant l'option de reconduction annuelle en adhésion à une méthode de tarification transparente comme les principes tarifaires actuels ou la méthode du coût du service;
- éliminant les autres changements inutiles au tarif, de sorte que les expéditeurs en renouvellement jouissent d'une souplesse comparable à la souplesse actuelle.

Elle a fait voir que, si ces modifications à l'offre de nouveaux services ne redonnaient pas entièrement aux expéditeurs en renouvellement ce qui était prévu par leurs contrats, on se trouverait quand même à régler la question de la dégradation du service créée par l'offre de nouveaux services. De l'avis de BP Canada, ces modifications n'auraient pas pour effet d'accorder un traitement fondé sur une distinction injuste aux expéditeurs en renouvellement, puisque ceux-ci ne seraient pas dans la même situation que les signataires d'ententes préalables dans le cadre de l'offre de nouveaux services. BP Canada pensait que l'absence de contrats de renouvellement justifiait un certain traitement distinct au cas où l'Office approuverait l'offre de nouveaux services.

Opinion d'ACM

À titre d'expéditeur en renouvellement, ACM a demandé à l'Office d'ordonner à Alliance de s'en tenir aux EST existantes avec elle ou de modifier l'offre de nouveaux services dans la mesure nécessaire pour que les expéditeurs en renouvellement aient droit à un service en grande partie équivalant en substance au service actuellement reçu.

Dans le cadre de toute approbation de l'offre de nouveaux services, ACM a demandé ce qui suit en particulier :

- que l'Office veille à ce que les expéditeurs en renouvellement aient droit dans toute offre de nouveaux services approuvée au maintien du service actuel à volumes égaux et à modalités équivalentes, et ce, quelle que soit l'approbation donnée dans le cadre de la décision RH-002-2014;
- que l'Office veille à ce que les expéditeurs en renouvellement aient droit au TIP indépendamment de leur choix du point de réception et sans égard aux déplacements permanents ou temporaires ni aux détournements de points de réception;

- que l'Office veille à ce que les commandes de détournement des expéditeurs en renouvellement aient droit à un traitement d'une priorité équivalente à celle du service de transport interruptible.

ACM a fait valoir que l'acceptation de ses demandes ne créerait ni droits, ni tarifs, ni traitement injustes et déraisonnables. L'Office a jugé déjà qu'un accès plus sûr et une tarification différenciée en durée pourraient se justifier pour des expéditeurs comme ACM qui avaient pris un plus grand risque que les autres en adhérant à un service pipelinier garanti à long terme.

Elle a remis copie des EST en place qui vont au-delà du 1er décembre 2015. Elle a soutenu ne pas avoir la capacité de résilier unilatéralement ces contrats, mais qu'elle ne pouvait envisager un scénario à court terme où elle cesserait de son propre gré d'être un client du service de transport garanti du pipeline. En notant que l'Office était habilité à réglementer les modalités de service d'Alliance, elle a indiqué ne pas avoir envisagé de recours autres que les processus de l'Office. D'après elle, l'Office peut modifier les modalités de l'offre de nouveaux services proposée pour que celle-ci respecte les contrats en place de la manière qu'elle demande.

3.2.1 Opinion de l'Office

L'Office est en désaccord avec la prétention que les expéditeurs en renouvellement ont un droit perpétuel de recevoir, dans le cadre de l'offre de nouveaux services, un service équivalant à celui des contrats existants. Ces contrats mêmes prévoient expressément la possibilité de modifier les droits et tarifs susceptibles d'être approuvées par l'Office de temps à autre. L'Office a aussi le pouvoir d'agir sur les dispositions contractuelles dans l'exercice des attributions que lui confère la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*[1]. Par ailleurs, il demeure d'avis que ce qu'il a énoncé dans sa décision GHW-1-2007 au sujet d'une demande antérieure d'Alliance continue à s'appliquer :

> Comme Alliance, l'Office est d'avis que les dispositions contractuelles avec les clients sont les EST, les principes tarifaires, le barème de droits et les conditions générales dans son tarif. Même si le service proposé est différent de ce qui existe maintenant, Alliance a le droit de présenter à l'Office une demande de modifications à son tarif. L'Office est d'avis qu'il n'existe pas de texte fondateur en dehors du Tarif[2].

---

[1] Voir *Saskatchewan Power Corporation et autre c. TransCanada PipeLines Ltd. et autre*, [1981] 2 R.C.S. 688.

[2] Alliance Pipeline Ltd., Motifs de décision GHW-1-2007, septembre 2007. Voir aussi *Association canadienne des producteurs pétroliers, GHW-R-1-2007* (décembre 2007) où la demande de contrôle a été refusée parce que l'ACPP n'avait soulevé aucun doute quant au bien-fondé de la décision rendue dans GHW-1-2007; *Association canadienne des producteurs pétroliers c. Office national de l'énergie et autre*, 27 novembre 2007, où la Cour d'appel fédérale a refusé la demande de l'ACPP sollicitant l'autorisation d'interjeter appel de la décision de contrôle.

Comme l'exposent plus amplement les chapitres 4, 5 et 6, l'Office a approuvé les droits et le tarif comme étant justes et raisonnables. Ceux-ci s'appliquent à tous les services de transport fournis par Alliance à partir du 1er décembre 2015. L'Office ne statue pas sur l'incidence qu'aurait sa décision sur le caractère exécutable des contrats en renouvellement d'ACM et de BP Canada, ni sur les recours dont pourraient user les deux sociétés par ces contrats devant les tribunaux compétents. Cette question relève du droit des contrats. Tout différend en la matière est à déférer à une autre instance.

Ayant pris en considération la preuve de consultations d'Alliance avec les expéditeurs en renouvellement, ainsi que de consultations avec les expéditeurs existants et éventuels selon la description à la section 3.1 des présents Motifs de décision, l'Office conclut que les consultations de la société avec les expéditeurs en renouvellement ont été suffisantes.

3.3 Soutien commercial

Opinion d'Alliance

Alliance a fait valoir que ses consultations avec plus d'une soixantaine de clients des secteurs de l'approvisionnement et du marché et avec plus de 120 parties prenantes indiquaient que la certitude qu'apportent un droit fixe était un impératif pour obtenir le soutien commercial et des engagements des expéditeurs. Elle a précisé que les services et les droits qu'elle offrait étaient considérés par les expéditeurs comme concurrentiels, ainsi qu'en témoignait le soutien commercial prêté à ce jour à son offre de nouveaux services, ce qui lui permettrait de soutenir la concurrence tant pour l'approvisionnement que pour le marché. À son avis, au moment de porter un jugement sur le caractère juste et raisonnable des droits fixes proposés, l'Office doit prendre en compte un certain nombre de facteurs, dont le degré de soutien commercial reçu pour son offre.

Entre le 12 décembre 2014 et le 30 mars 2015 fin de journée, 32 ententes préalables ont été signées pour le service de réception garanti (SRG) et le service de transport garanti sur tout le parcours (SGP) des zones 1 et 2, ainsi que pour le service de livraison garanti (SLG). La société a encore fait le point sur sa capacité sur son site Web en indiquant que la capacité dans la zone 2 pour une durée contractuelle minimale de trois ans dépassait 98 % la cible fixée à 265 Mpi^3/j (7,50 Mm^3/j) pour cette zone et qu'elle avait atteint sa capacité contractuelle de 1 Gpi^3/j (28,32 Mm^3/j) dans la zone 1 pour le SRG ou le SGP sur trois ans et plus sans échelonnement à compter du 1er décembre 2015.

Elle a dit s'être considérablement efforcée de mobiliser un soutien commercial à la suite du dépôt de sa demande à l'Office. À son avis, le critère par excellence d'acceptabilité de son offre de nouveaux services sur le marché est le degré réel de soutien commercial qu'elle est en mesure d'acquérir.

Elle a déclaré ne pas chercher à faire approuver par l'Office son offre de nouveaux services ni ses droits fixes du service de transport garanti pour une période préétablie de

dix ans. Elle voulait plutôt l'approbation de l'Office pour son offre de nouveaux services avec effet le 1er décembre 2015. Les droits fixes pour lesquels elle recherche une approbation, c'est la tarification fixe de la période initiale de l'EST d'un expéditeur qui commence à s'appliquer le 1er décembre 2015 ou après. Alliance a précisé qu'elle pourrait vouloir faire modifier ses droits fixes pour des expéditeurs nouveaux ou en renouvellement en tout temps après cette date.

Opinion de BP Canada

BP Canada était d'avis que la demande d'Alliance ne méritait pas d'être approuvée, puisqu'elle démontre un soutien commercial très limité. Elle a fait valoir que, si Alliance avançait des besoins nominaux en produits d'environ 368 millions égalisés sur dix ans, elle n'avait que pour 206 millions de dollars de soutien commercial. Cela représentait un soutien annuel de 56 %, ce qui pour elle n'avait rien d'un bon indice de tarification juste et raisonnable.

Elle a signalé que, dans une proportion de 85 %, le soutien commercial prêté à Alliance était là pour les cinq premières années. Il correspondait donc à moins de 40 % de la période de dix ans. BP Canada a aussi fait remarquer que la société semblait avoir tenu compte de la capacité des expéditeurs en renouvellement dans ses chiffres de soutien commercial. La tentative même de la société de modifier unilatéralement les ententes en renouvellement ne permettait pas de voir dans cette capacité un indice de soutien pour l'offre de nouveaux services.

S'il s'agit de s'écarter d'une tarification basée sur le coût du service, l'Office doit, comme l'allègue BP Canada, conclure que la demande avait bel et bien été soumise à l'épreuve du marché; en d'autres termes, il fallait qu'on ait démontré un soutien commercial ferme de la part de tierces parties indépendantes. De l'avis de BP Canada, Alliance avait échoué à ce test.

BP Canada a également fait valoir que, dans d'autres situations où l'Office avait fait fond sur le soutien commercial comme indicateur d'une tarification juste et raisonnable en dehors de la méthode fondée sur le coût du service, les participants du marché avaient accepté sous tous ses aspects les compromis inhérents à une tarification intertemporelle, c'est-à-dire le déplacement à leur propre charge du recouvrement des coûts entre des périodes. BP Canada a affirmé que tel n'était pas le cas ici, puisqu'Alliance ne semblait pas avoir trouvé de soutien contractuel pour la seconde moitié de la période de dix ans.

3.3.1 Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que le soutien commercial de l'offre de nouveaux services était un processus évolutif et qu'Alliance avait élaboré et discuté les modalités proposées pour l'offre avec un certain nombre de parties prenantes de manière à créer une proposition respectueuse des besoins et exigences des expéditeurs. Aux yeux de l'Office, la société n'a pas abusé de son pouvoir de marché dans le calcul des droits qu'elle propose pour le service de transport garanti. L'Office convient qu'un certain nombre

d'expéditeurs ont signé des ententes préalables pour des services de réception et de livraison et des services sur tout le parcours en comptant dans tous les cas sur les droits fixes à la base de ces services. Il estime que la capacité contractuelle atteinte à la fin de la période considérée au dossier et l'absence relative de plaintes des expéditeurs devant lui dans la présente instance démontrent que l'offre de nouveaux services de la demande d'Alliance jouit d'un soutien commercial.

L'Office s'est attaché à l'argument de BP Canada selon lequel la demande recevait un soutien commercial limité pour les besoins en produits sur dix ans. Il fait toutefois observer que la société ne demande pas que soient approuvés son offre de nouveaux services et les droits fixes de service de transport garanti qui y sont liés pour une période préétablie de dix ans. L'argumentation de BP Canada n'est donc pas jugée pertinente à cet égard.

Chapitre 4

Nouveaux services

4.1 Offre de nouveaux services

4.1.1 Service de réception

Opinion d'Alliance

Alliance a indiqué qu'un service de réception garanti, saisonnier ou interruptible, serait offert aux expéditeurs. Tous les volumes souscrits pour le service de réception seraient acheminés vers le nouveau Pôle d'échanges d'Alliance (PEA), où on faciliterait les transferts de propriété pour les expéditeurs. La capacité visée par les contrats de chaque expéditeur serait convertie en équivalence énergétique aux fins de commandes d'expédition, d'ordonnancement et échange au PEA.

Le service de réception garanti (SRG) serait un service de transport garanti pouvant être souscrit pour 3 ans au minimum et 10 au maximum. Un expéditeur utilisant le SRG pourrait renouveler son EST pour une capacité contractuelle égale ou inférieure, au même point de réception, pour une durée minimale d'un an sur préavis d'un an à Alliance. L'EST serait renouvellée en appliquant les droits différenciés selon la durée prévalant au moment du renouvellement.

Les expéditeurs du SRG auraient également la possibilité d'échelonner leur capacité contractuelle par tranches d'engagements périodiques. Pour exercer cette option, ils devraient être signataires d'une EST d'une durée initiale de cinq ans et plus et d'une capacité contractuelle globale (volumes en SRG et en SGP compris) de 1 400 $10^3m^3/j$ (49,44 Mpi^3/j) en moyenne et plus pour la durée d'application de l'EST. Alliance a affirmé que cette option donnerait de la souplesse aux expéditeurs en leur permettant d'échelonner leurs volumes contractuels en fonction de leurs cibles de production. Le « profil d'échelonnement de capacité » global, qui ferait partie d'une EST garanti d'un expéditeur, préciserait les volumes souscrits pour chaque point de réception, ainsi que de la période visée.

En vertu de l'offre de services saisonniers, les expéditeurs auraient la possibilité de soumissionner une capacité garantie saisonnière qui serait disponible sur le pipeline (i) pour cinq mois, entre le 1er novembre et le 31 mars, (ii) pour sept mois, entre le 1er avril et le 31 octobre, ou (iii) pour toute partie de la période en (i) ou (ii), ce qui peut signifier des fractions de la capacité garantie saisonnière quotidienne, hebdomadaire ou mensuelle.

Alliance a aussi proposé diverses options pour le service interruptible. L'une d'elles est le service de transport interruptible prioritaire (TIP) qui, comme l'affirme la société, diffère du service interruptible ordinaire en ce qu'il aide les expéditeurs utilisant le service de transport garanti à atténuer les risques de disponibilité et de prix du service interruptible.

Un expéditeur utilisant le SRG serait admissible au TIP à son point de réception établi par contrat pour un volume de gaz à hauteur de 25 % de sa capacité contractuelle. Le TIP interviendrait après le service de transport garanti, mais avant le transport interruptible et les détournements.

Les expéditeurs du service de réception auraient la possibilité de passer des commandes d'expédition à partir d'un point de réception sur le pipeline dans une des deux zones prévues. La zone 1 comprendrait tous les points de réception en aval de la station de compression Blueberry Hill près de Gordondale, en Alberta. La zone 2 comprendrait cette station de compression et tous les points de réception en amont de celle-ci.

Pour un examen de la conception des droits du SRG et du TIP, voir le chapitre 5.
Le chapitre 6 traite des droits des services interruptibles et saisonniers.

Opinion des participants

Le ministère de la Mise en valeur du gaz naturel de la Colombie-Britannique (MMGN-CB) a demandé à l'Office d'ordonner à Alliance de recalculer ses droits en fonction de la conception d'une zone de réception unique. Le chapitre 5 traite plus en détail des préoccupations exprimées par ce ministère au sujet de la conception proposée des droits.

Deux participants ont dit s'inquiéter des modalités du service de réception. Ces préoccupations sont abordées à la section 4.2.

4.1.2 Service de livraison

Opinion d'Alliance

Sous le régime de l'offre de nouveaux services, le service de livraison assurerait aux expéditeurs un transport garanti, interruptible et saisonnier entre le PEA et le point de livraison du pipeline situé à la frontière canado-américaine.

Le SLG est à droit fixe (SLG-DF) ou à tarif indexé (SLG-TI). Les expéditeurs peuvent souscrire le SLG-DF pour une durée minimale d'un an. Quant aux expéditeurs du service SLG-TI, ils devraient signer une EST pour cinq ans au minimum. Les expéditeurs du SLG-DF dont l'EST est d'une période initiale de trois ans et plus et les expéditeurs du SLG-TI auraient le droit de renouveler leurs EST de service de transport garanti pour une capacité contractuelle égale ou inférieure, pour un an au minimum, sur préavis d'un an à Alliance. Le renouvellement se ferait au droit pratiqué au moment du renouvellement.

Alliance a proposé de convertir la capacité souscrite de chaque expéditeur du service de livraison fondé sur un facteur de conversion énergétique fixe de 40,97 MJ/m³ (1 100 BTU/pi³) aux fins des commandes d'expédition, d'ordonnancement et de traitement au PEA en cas de déséquilibre. Les expéditeurs du SLG-TI et du SLG-DF, sauf s'il s'agit du service saisonnier, auraient droit à un crédit de gaz riche en liquides si le pouvoir calorifique des volumes de gaz réunis qui sont transportés à partir du PEA devait dépasser le facteur de conversion en énergie fixe. Tous les expéditeurs admissibles

au SLG recevraient au prorata leur part de ce crédit selon leurs volumes visés par une entente contractuelle.

Dans l'offre de nouveaux services, le service saisonnier serait offert aux expéditeurs du SLG-DF. Ces derniers auraient la possibilité de soumissionner toute capacité garantie saisonnière qui serait disponible pendant les périodes décrites plus haut pour le service de réception.

Opinion des participants

Aucun participant n'a exprimé de préoccupations au sujet de la conception générale du service de livraison, mais BP Canada a soulevé des questions au sujet des modalités de ce service et, plus particulièrement, du crédit de gaz riche. Ces points sont examinés à la section 4.2.

4.1.3 Service sur tout le parcours

Opinion d'Alliance

Alliance a affirmé qu'elle continuerait à offrir aux expéditeurs un service de transport garanti sur tout le parcours (SGP) dans le cadre de l'offre de nouveaux services, de manière à leur permettre ainsi de passer des commandes d'expédition de gaz naturel à partir d'un point de réception pour son acheminement au point de livraison du pipeline à la frontière canado-américaine. Comme les expéditeurs utilisant le service de réception, les expéditeurs optant pour le SGP auraient la possibilité de passer des commandes de volumes à partir d'un point de réception situé dans la zone 1 ou la zone 2.

En vertu de l'offre de nouveaux services, le SGP serait fourni par Alliance comme service de transport garanti, saisonnier ou interruptible. La société a indiqué que le gaz d'un expéditeur du SGP contournerait le PEA et ne serait pas échangé à cet endroit, sauf en cas de déséquilibre. Elle a précisé que les expéditeurs pourraient souscrire le SGP pour une durée minimale de trois ans. Ils auraient le droit de renouveler leurs EST pour une capacité contractuelle égale ou inférieure, au même point de réception, et pour un an au minimum et selon le droit différencié selon la durée prévalant au moment du renouvellement. Celui-ci serait possible sur préavis d'un an à Alliance.

Comme pour l'offre destinée aux expéditeurs du SRG, les expéditeurs du SGP passant une EST initiale de cinq ans et plus et une capacité contractuelle globale de 1 400 $10^3m^3/j$ (49,44 Mpi^3/j) en moyenne et plus pour cette durée pourraient échelonner cette capacité dans un contrat avec échelonnement. Alliance a indiqué que le profil de l'échelonnement de capacité globale, qui fait partie de l'EST pour le service de transport garanti, préciserait les volumes souscrits pour chaque point de réception, ainsi que les périodes visées.

Les expéditeurs du SGP auraient aussi la possibilité de soumissionner toute capacité garantie saisonnière qui serait disponible pendant les périodes déjà décrites pour le service de réception.

Comme pour le SRG, il y aurait un panier d'options de service interruptible, dont le TIP. Alliance a fait valoir que les expéditeurs du SGP seraient admissibles au TIP à leur point de réception visé par un contrat pour un volume gazier à hauteur de 25 % de leur capacité contractuelle. Le TIP interviendrait après le service de transport garanti, mais avant le service interruptible et les détournements.

En réaction aux préoccupations soulevées par BP Canada au sujet des volumes du SGP qui contourneraient le PEA, Alliance a précisé que les expéditeurs de ce service n'auraient effectivement aucun accès pour la livraison au PEA, parce que cet accès serait incompatible avec les caractéristiques d'un service de transport garanti sur tout le parcours, et avec une capacité basée sur le pouvoir calorifique entre autres.

Opinion de BP Canada

BP Canada a dit se préoccuper de ce que les expéditeurs sur tout le parcours n'aient pas accès au PEA sauf en cas de déséquilibre. Elle a suggéré de modifier l'offre de nouveaux services pour que l'ensemble des expéditeurs aient un accès total au PEA, quelle que soit la catégorie de leurs services. D'après elle, cela pourrait se faire si on laissait les expéditeurs du SGP passer des commandes d'expédition de gaz en se servant du PEA comme point de réception.

4.1.4 Pôle d'échanges d'Alliance

Opinion d'Alliance

Alliance a déclaré que le PEA est un carrefour théorique reliant les zones de réception (1 et 2) à la zone de livraison. D'après elle, le PEA faciliterait la segmentation des services sur le pipeline en diverses zones de prestation de services, fournissant ainsi une plateforme où les expéditeurs utilisant le service de réception et le service de livraison effectuent leurs transferts de propriété et où ils peuvent tirer parti du service de mise en attente et d'emprunt à terme (MAET). Toutes les expéditions visées par des EST seraient acheminées par le PEA, où les transferts de titres seraient faits sur une base énergétique. Quant au gaz des expéditeurs du SGP, il contournerait le PEA et ne serait donc pas soumis à un échange.

Alliance a indiqué que la décision de créer le PEA était étroitement liée à celle d'instaurer des services segmentés en réponse directe à la rétroaction reçue de ses expéditeurs. D'après elle, la plupart des producteurs préféraient acheminer leur gaz jusqu'au premier point d'échange liquide et concentrer leurs ressources sur le forage et la production de gaz. Alliance a soutenu que les commercialisateurs, les gros producteurs avec services commerciaux et les utilisateurs finals préfèrent rattacher leur approvisionnement à de grands carrefours ou pôles liquides et transparents. La production en provenance de la zone de collecte d'un pipeline peut ainsi être réunie dans un bassin commun et écoulée par les plateformes d'échanges électroniques.

Alliance s'est dite d'avis que, outre la question de la compatibilité avec la nouvelle conception des services et des droits, le PEA réglait des problèmes longtemps soulevés

par les expéditeurs au sujet de la liquidité et de la transparence des prix du bassin de réception canadien (BRC)[3]. La société a indiqué que les expéditeurs avaient marqué leur préférence pour un pôle d'échanges centralisé dans les consultations sur l'amélioration de ce bassin de réception. Elle a expliqué qu'environ 90 % des opérations gazières du pipeline se faisaient en vertu d'ententes bilatérales aux points de réception (par ce même BRC). Elle a fait voir que tant la liquidité que la transparence des prix seraient bonifiées avec le PEA, puisque tout expéditeur du service de réception serait en mesure de traiter avec tout expéditeur du service de livraison, quel que soit le point de réception. À ses yeux, la mise en place d'un bassin commun serait plus attrayante pour les participants du marché financier et autres marchés non corporels.

Alliance a affirmé qu'en tant qu'exploitant du pipeline, elle ne pouvait garantir la transparence et la liquidité du PEA, mais a ajouté qu'elle encouragerait le développement d'un marché actif à court terme par des partenariats avec la Natural Gas Exchange Inc. (NGX), par exemple, ce qui assurerait des services de compensation et d'échange au PEA. D'après elle, le fait d'encourager les opérations au comptant et à court terme au PEA améliorerait la liquidité et la transparence.

À la suite des modifications suggérées à l'offre de nouveaux services par BP Canada au sujet des changements de propriétaires au point de réception et de l'accès au PEA, Alliance a dit que les ventes de gaz aux points de réception pourraient continuer dans le cadre de l'offre de nouveaux services. Selon elle, les producteurs sans capacité de transport sur son réseau pourraient vendre leur gaz à un expéditeur de la société « à la sortie de l'usine ».

Opinion de BP Canada

BP Canada a soutenu que la configuration en deux zones de réception et une zone de livraison, comme le propose l'offre de nouveaux services, a ajouté une complexité considérable au réseau d'Alliance. À son avis, cet aménagement est inutile dans le cas d'une canalisation express sans un seul point de livraison au Canada. Selon elle, si l'Office devait juger justifiée sa structure de tarification, les mécanismes de répartition des coûts approuvés pour Alliance devraient mieux traduire la fonctionnalité des installations pipelinières. Le chapitre 5 traite de façon plus détaillée de cette répartition entre les zones.

BP Canada a en outre allégué qu'Alliance avait réduit la liquidité offerte aux expéditeurs en instaurant un droit de réception en amont du PEA. Elle a affirmé que, si les expéditeurs ont tous à présent la possibilité de faire des échanges au PEA, des producteurs autres que les expéditeurs ne pourraient vendre directement leur gaz par le PEA dans le cadre de l'offre de nouveaux services. Ils ne pourraient vendre leur gaz dans le pipeline qu'en passant par des expéditeurs ayant déjà accès à des points de réception

[3] Ce bassin est défini dans les conditions générales d'Alliance actuellement en vigueur comme un espace virtuel tenu pour chaque expéditeur immédiatement en aval de ses points de réception et formant en soi un point de réception pour que les volumes de gaz puissent être ordonnancés pour leur transport ou faire l'objet de commandes d'expédition dans les deux sens aux fins de changement de propriétaire.

déterminés. Elle a suggéré de modifier l'offre de nouveaux services pour que tous les expéditeurs continuent à jouir de la possibilité de faire un transfert de propriété de leur gaz à des points de réception en amont de tout point de perception d'un droit. À cet égard, elle croyait que le BRC et le Pôle d'échanges d'Alliance pourraient coexister.

4.1.5 Services de gaz riche en liquides

Opinion d'Alliance

Alliance a indiqué qu'elle continuerait à transporter du gaz riche en liquides en phase semi-liquide. Elle proposait, dans cette optique, de réviser les caractéristiques de qualité du gaz visé par son tarif en vue d'offrir une nouvelle option de transport de gaz riche et de procurer une certitude commerciale aux producteurs et aux expéditeurs. Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, le gaz ayant un point de rosée des hydrocarbures (PRH) allant jusqu'à -5 °C, plutôt que le seuil actuel de -10 °C, serait transporté par le pipeline.

Alliance a soutenu qu'un PRH de -5 °C n'accroîtrait pas le risque pour la sécurité, puisque ce changement n'influerait en rien sur les paramètres d'exploitation de l'acheminement de gaz riche en phase semi-liquide, ni sur les conditions opérationnelles connexes qui sont en application depuis 14 ans. Les pratiques de surveillance, d'évaluation et d'entretien permanents de l'état du pipeline demeureraient conformes aux conditions énoncées dans la décision GH-3-97 et aux ordonnances d'autorisation de mise en service qui en ont découlé.

Outre le seuil de PRH révisé, Alliance a proposé des moyens pour permettre aux producteurs et aux expéditeurs d'acheminer du gaz plus riche en liquides que ce qu'autoriserait le nouveau seuil de PRH. À cet égard, la société voulait faire approuver quatre initiatives commerciales :

a) Service de transport garanti de gaz riche (SGGR), dans lequel un expéditeur pourrait s'engager contractuellement, par une entente de prise ferme, à payer un supplément pour chaque degré de dépassement du seuil de PRH. Alliance a proposé un supplément mensuel de 10,74 $/10^3m^3/°C$ pour chaque degré de dépassement du seuil de PRH dans le gaz de l'expéditeur. Pour être admissible au SGGR, l'expéditeur devait avoir signé une EST pour le SRG ou le SGP pour une période initiale minimale de trois ans au même point de réception que le point désigné dans l'entente de SGGR.

b) Jumelage d'expéditeurs pour l'acheminement du gaz (JEAG), dans lequel Alliance faciliterait les demandes faites par des expéditeurs du service de transport garanti de jumeler leur gaz avec celui d'un point de réception en amont pour que le mélange respecter le seuil de -5 °C du PRH. Alliance a indiqué qu'elle n'exigerait aucuns frais pour faciliter ce jumelage.

c) Révision du seuil de PRH dans laquelle Alliance pourrait, de temps à autre, afficher un nouveau seuil provisoire pour un point de réception ou une région en particulier sur le pipeline.

d) Régime de volumes en dépassement selon les seuils de PRH dans lequel Alliance surveillerait le PRH du gaz acheminé à tous les points de réception. Quand le gaz proposé à un point de réception dépasserait le seuil de PRH ou ce qui est admissible pour le SGGR ou le JEAG, la société jugerait si le gaz peut être acheminé (auquel cas, un supplément de dépassement du seuil de PRH serait imposé) ou s'il y a lieu de réduire le débit au point de réception en question.

Alliance a proposé un supplément de dépassement du PRH de 0,44 $/10³m³/°C qui, à son avis, pourrait inciter économiquement les expéditeurs à acheminer leur gaz en respectant un seuil égal ou inférieur à -5 °C. Elle a déclaré que, si la hausse du PRH à -5 °C à l'échelle du réseau est avantageuse pour tous les expéditeurs, il s'ensuit que ceux-ci doivent respecter ce seuil pour que le pipeline assure un service fiable.

Opinion des participants

Aucun des participants n'a exprimé de préoccupations au sujet des services proposés pour le gaz riche en liquides.

4.1.6 Opinion de l'Office

L'Office estime que tous les nouveaux services proposés par Alliance sont raisonnables et confèreront aux expéditeurs la souplesse voulue pour choisir ceux qui répondront à leurs besoins. Il note que la proposition a été reçue largement sans opposition des utilisateurs du pipeline et des autres intéressés. Il approuve les nouveaux services comme ils sont présentés dans la demande.

Il prend acte de la crainte exprimée par BP Canada pour qui la segmentation des services découlant de l'offre de nouveaux services rend le réseau d'Alliance plus complexe. Il croit cependant que tout surcroît en la matière se justifie par le fait que les nouveaux services constituent une réponse apportée aux commentaires reçus des expéditeurs. Il appuie les efforts d'Alliance en vue de s'adapter aux besoins en évolution de ses expéditeurs et l'encourage à continuer à travailler avec eux afin de favoriser l'utilisation et l'utilité continues du pipeline. À son avis, le succès qu'a obtenu Alliance à attirer des engagements de capacité par le processus d'ententes préalables (voir le chapitre 3) démontre bien que les nouveaux services offerts sont raisonnables, notamment l'instauration d'un PEA et la segmentation des services de réception et de livraison. Il remarque aussi que la société continuera à offrir un service sur tout le parcours, donnant ainsi la possibilité aux expéditeurs de contourner le PEA et de recevoir un service semblable à ce qui leur est offert aujourd'hui.

Au cours de l'instance, l'Office a entendu discuter de la liquidité attendue du PEA et de l'éventuelle nécessité de conserver le BRC. Il estime que, si la preuve documentaire fait voir un grand intérêt pour les services de

réception et de livraison, le dossier ne démontre pas suffisamment qu'un outil officiel est nécessaire pour faciliter les opérations entre des producteurs autres que les expéditeurs et les expéditeurs des points de réception. Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, le rôle des producteurs autres que les expéditeurs n'est pas bien établi, ni le besoin d'opérations à effectuer en dehors du PEA sous le régime des nouveaux services. L'Office considère que le PEA suffit comme mécanisme de facilitation de la vente de gaz entre les expéditeurs des services de réception et de livraison. Il fait observer que les opérations entre des producteurs autres que les expéditeurs et les expéditeurs du service de réception peuvent subsister aux points de réception dans le cadre de l'offre de nouveaux services, même si le BRC n'est plus là. À cet égard, il n'est pas persuadé que le BRC devrait nécessairement s'ajouter à l'offre de nouveaux services pour le 1er décembre 2015. Au cas où Alliance ou ses expéditeurs se préoccuperaient de la liquidité permanente du PEA, il s'attend à ce que les parties se concertent pour concevoir une bonne solution, ce qui pourrait comprendre le BRC.

L'Office juge que la demande faite par BP Canada que les expéditeurs du SGP aient accès au PEA comme point de réception est incompatible avec ce qu'offre Alliance comme service sur tout le parcours, y compris avec la possibilité d'une capacité fondée sur le pouvoir calorifique. Il estime qu'un expéditeur pourrait utiliser le service de livraison s'il a l'intention de faire acheminer du gaz entre le PEA et la frontière canado-américaine.

4.2 Modalités

Opinion d'Alliance

Alliance a mis en évidence un certain nombre de caractéristiques ou de modalités des nouveaux services exposés dans sa demande. Elle a décrit en particulier le crédit de gaz riche, la souplesse en matière de points de réception, les crédits de droits liés à la demande, les déséquilibres de compte du PEA et les dispositions relatives aux combustibles.

En ce qui concerne le crédit de gaz riche proposé, elle a indiqué qu'il y aurait comparaison trimestrielle entre le facteur de conversion en énergie fixe pour le service de livraison et un pouvoir calorifique brut calculé pour l'acheminement en mélange en aval du PEA. Si le pouvoir calorifique brut en moyenne trimestrielle devait dépasser le facteur de conversion énergétique, les expéditeurs des services SLG-DF et SLG-TI auraient droit à un crédit de gaz riche sur leurs factures pour le quatrième mois suivant le trimestre de mesure. Alliance a dit de l'institution de tels crédits que c'était sa façon à elle de faire profiter ses expéditeurs du service de livraison d'un pouvoir calorifique supérieur du gaz de mélange sans constant rajustement de la quantité d'énergie disponible pour un contrat volumétrique, ni modification du facteur de conversion énergétique.

D'après la société, il n'y aurait pas d'interfinancement en ce qui concerne les expéditeurs du SLG-DF, le pouvoir calorifique de leur gaz ou le crédit de gaz riche. Elle a expliqué que tous les expéditeurs du SLG-DF ont accès à un même gaz de mélange au PEA et qu'il n'y a donc pas de distinction entre eux pour la livraison d'un gaz riche ou d'un gaz pauvre. La société a fait voir que, si les expéditeurs du service de livraison désiraient l'avantage d'une capacité basée sur le pouvoir calorifique, ils pouvaient souscrire le SGP.

Elle a précisé que la souplesse en matière de points de réception serait assurée aux expéditeurs du SRG et du SGP pour qu'ils puissent ordonnancer leurs détournements et déplacer les points de réception de leurs EST. D'après elle, ces caractéristiques du service donnent à ces expéditeurs la souplesse voulue pour tenir compte des conditions d'exploitation et de marché susceptibles d'influer sur l'approvisionnement disponible à leurs points de réception contractuels. Les détournements et les déplacements seraient organisés à la seule discrétion d'Alliance, ce qui, aux yeux de la société, ressemblait aux pratiques actuelles.

Le gaz proposé au point de réception de destination dans un détournement serait traité dans l'ordre suivant : (i) volumes de service de transport garanti; (ii) volumes de TIP; (iii) volumes de service interruptible; (iv) détournements. De l'avis d'Alliance, que les détournements soient traités après le service interruptible encourage les expéditeurs à placer leur capacité contractuelle à des points où ils ont de la production et l'intention de faire transporter leur gaz. Pour Alliance, cela confère une plus grande certitude en ce qui concerne la capacité disponible et, par là, lui permet d'attirer des produits supplémentaires pour le service sur son pipeline. Dans son interprétation de la question, elle estimait que seuls les pipelines dont les droits sont fondés sur le coût du service traitent les détournements avant le service interruptible.

Alliance a soutenu qu'un crédit de droits liés à la demande serait payable à un expéditeur du service de transport garanti si une baisse de capacité physique du pipeline empêchait l'acheminement de son gaz conformément à son EST, à condition toutefois que l'intéressé soit incapable, par un effort commercial raisonnable, de remédier à une telle situation de réduction. La société a indiqué avoir conçu les modalités du crédit lié à la demande avec les expéditeurs éventuels pendant le processus d'entente préalable.

Pour ce qui est des déséquilibres des comptes du PEA, Alliance a précisé qu'il incomberait quotidiennement à chaque expéditeur de se conformer aux exigences d'équilibre du PEA énoncées dans son tarif. Si le déséquilibre était supérieur à l'écart admissible prévu dans le tarif, des frais d'équilibrage quotidien seraient exigés. Les frais en question seraient les plus élevés entre (i) 0,16 $/GJ/j et (ii) les frais du service de MAET les plus élevés déjà établis par Alliance

À ses yeux, les frais d'équilibrage proposés étaient fixés à un niveau devant inciter économiquement les expéditeurs à garder leurs comptes dans la marge de tolérance des déséquilibres, ce qui était de nature à son tour à promouvoir l'efficacité de l'utilisation et de l'exploitation du pipeline et à assurer un traitement équitable à tous les expéditeurs. Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, les produits tirés des frais quotidiens d'équilibrage iraient au compte d'Alliance. Selon les observations de la société, ces frais

ne constituent pas une compensation pour elle, mais plutôt un encouragement à l'utilisation de la capacité disponible dans l'intérêt de la société et de ses expéditeurs. Elle a précisé qu'elle supporte des frais généraux et des charges administratives dans sa gestion des déséquilibres et qu'elle se trouve à perdre de la capacité disponible pour des services discrétionnaires. Elle estimait également qu'il y aurait perte d'efficacité si de tels frais étaient ensuite portés au crédit des expéditeurs.

Elle a indiqué qu'un expéditeur pourrait garder un déséquilibre dans la marge de tolérance (i) en effectuant un transfert de propriété, (ii) en souscrivant des services de transport sur le pipeline, (iii) en révisant sa commande d'expédition ou (iv) en concluant une entente de service de MAET. En ce qui concerne ce dernier, elle a expliqué qu'il s'agissait d'un service offert périodiquement à durée fixe et moyennant des frais négociés variant entre 0,00 $/GJ/j et 0,54 $/GJ/j. Selon sa proposition, tous les produits tirés du service de MAET iraient à la société. Elle jugeait en effet que c'était là respecter l'équilibre général risque-récompense dans le cadre de l'offre de nouveaux services.

En ce qui a trait aux modalités relatives aux combustibles, cette même offre prévoit que les expéditeurs paient en nature le combustible consommé par Alliance dans la prestation de ses services. Le taux d'apport serait fixé annuellement pour chaque service en pourcentage du débit réel. De l'avis de la société, cela assurerait une plus grande stabilité aux expéditeurs sur le plan des coûts et remplacerait les rajustements qui sont faits actuellement aux mois et aux quinzaines. Selon elle, sa proposition est conforme à la règle observée pour d'autres pipelines au Canada et aux États-Unis.

Elle a fait remarquer que BP Canada avait soulevé un certain nombre de questions tout au long de l'instance au sujet des modalités de l'offre de nouveaux services. En réponse, Alliance a maintenu qu'aucune de ces questions ne portait sur le fond et que BP Canada n'avait proposé aucune solution de rechange à la proposition de la société, sauf le statu quo.

Pour Alliance, il est impossible de prévoir des caractéristiques de service identiques aux caractéristiques actuelles, puisqu'Alliance passe nettement à un modèle commercial « à risque ». Elle soutient par ailleurs qu'elle prévoit dans son offre de nouveaux services, pour les services garantis et interruptibles, des caractéristiques qui sont équitables, plus simples d'accès pour tous les expéditeurs et relativement comparables à celles des services en place.

Pour ce qui est des préoccupations exprimées par BP Canada au sujet des nouveaux processus de commandes d'expédition de gaz, elle a indiqué que le facteur de conversion énergétique à chaque point de réception serait déterminé en fonction des données du passé sur le pouvoir calorifique. Elle s'est engagée à consulter ses expéditeurs au sujet de la fréquence de mise à jour des facteurs de conversion.

Opinion du MMGN-CB

Sur la question de la souplesse en matière de points de réception dans l'offre de nouveaux services, le MMGN-CB a soutenu que les règles de détournement proposées par Alliance

étaient inéquitables pour les expéditeurs de la Colombie-Britannique. Il a fait observer que les expéditeurs de la zone 1 qui voulaient un détournement vers un point de réception de la zone 2 paieraient les droits de cette dernière zone pour la durée du détournement, alors que les expéditeurs de la zone 2 qui désiraient un détournement vers un point de réception de la zone 1 continueraient à acquitter les droits de la zone 2. Le MMGN-CB a soutenu que les droits plus élevés de la zone 2 rendraient plus difficile de proposer la capacité de réception inutilisée aux expéditeurs de la zone 1, d'où une possibilité réduite pour les expéditeurs de sa province de profiter pleinement de leurs autorisations de transport.

Opinion de BP Canada

BP Canada a fait valoir que l'offre de nouveaux services proposée devrait être refusée parce que la demande ne produirait pas de droits justes et raisonnables. Selon elle, cela s'expliquait par les nouvelles modalités de service que fixait Alliance sans les avoir éprouvées. À ses yeux, elles étaient inutiles et posaient de sérieux problèmes d'ordre opérationnel et financier aux expéditeurs. À son avis, la structure de l'offre de nouveaux services qui est proposée est plus restrictive que ce qui prévaut actuellement pour les commandes d'expédition basées sur les volumes de gaz et celles d'énergie. Les modalités en question occasionneraient probablement des pertes d'efficience opérationnelle pour les expéditeurs et feraient monter les coûts d'expédition par un alourdissement des frais et des pénalités. Elle a affirmé que, dans la mesure où toute proposition formulée serait mise en œuvre, l'Office devrait ordonner à Alliance de consulter les intervenants sur la façon d'en gérer le détail opérationnel.

Elle a aussi soulevé des questions au sujet d'un grand nombre des modalités mises de l'avant par Alliance dans sa demande.

En ce qui concerne le crédit de gaz riche, elle estimait qu'Alliance se trouverait à faire subventionner les expéditeurs de gaz pauvre par les expéditeurs de gaz riche en utilisant un pouvoir calorifique moyen de 1 100 BTU/pi³ (40,97 MJ/m³) pour établir les destinataires de son crédit. Elle a en outre fait valoir (i) qu'avec un crédit de gaz riche payé trimestriellement, on risquait qu'il y ait un écart de période entre la contribution en gaz riche et le paiement et (ii) qu'Alliance s'appropriait, en ne la récompensant pas, la valeur d'un gain d'efficience de transport venant d'une contribution en gaz riche de moins de 1 100 BTU/pi³ (40,97 MJ/m³). À son avis, l'Office devrait exiger d'Alliance qu'elle conserve sa méthode basée sur le pouvoir calorifique pour tous les volumes dont celui-ci est distingué par expéditeur. Autre possibilité, si un crédit de gaz riche était institué, Alliance devrait assurer une valeur à tous les expéditeurs en fonction du pouvoir calorifique réel, et non uniquement pour ce qui dépasserait les 1 100 BTU/pi³ (40,97 MJ/m³).

À ses yeux, l'offre de nouveaux services réduit nettement la souplesse relativement aux points de réception et accroît les produits d'Alliance par rapport à la situation actuelle. D'après BP Canada, cette perte de souplesse entraînerait une hausse des coûts pour les expéditeurs du service de réception, et ce, pour deux raisons. En premier lieu, contrairement à ce qui se passe actuellement, les expéditeurs devraient supporter des frais

(droit du TIP, frais de quantités en dépassement ou droits au titre du service interruptible) pour les quantités en réception excédant leur capacité contractuelle. En second lieu, les détournements possibles de capacité peuvent être restreints par l'attribution d'une priorité au service régulier et la faculté qu'avait Alliance de décider seule si elle accordait un détournement. BP Canada voulait qu'on conserve le rang des détournements de point de réception et la priorité par rapport au service interruptible.

Elle estimait également que les frais d'équilibrage proposés n'étaient ni justifiés ni nécessaires, puisqu'Alliance avait su gérer depuis 15 ans les variations du gaz se trouvant dans les canalisations. Elle a allégué que de tels frais étaient punitifs, la pénalité étant imposée pour tout jour où le déséquilibre d'un expéditeur dépasse la marge de tolérance, que ce déséquilibre ait en l'occurrence un effet négatif ou non sur l'exploitation, l'intégrité ou la sécurité du pipeline. Elle considérait également que les « outils » mis à la disposition des expéditeurs pour gérer leurs déséquilibres au PEA étaient peu efficaces et peu sûrs, compte tenu surtout du manque de constante disponibilité du service de MAET. BP Canada a en outre demandé à l'Office de refuser les frais proposés pour ce même service en disant que ceux-ci alourdissent les coûts des expéditeurs et procurent des produits à Alliance sans qu'il y ait d'avantages démontrés pour le réseau.

Elle a ajouté que les pratiques de gestion des combustibles seraient plus complexes qu'à l'heure actuelle. Elle a fait observer que les expéditeurs du SRG auraient à affecter par contrat une capacité à l'exigence relative aux combustibles en aval. À son avis, les rajustements annuels proposés par Alliance pour le taux d'apport en nature risquaient de réduire la capacité contractuelle des expéditeurs.

Elle avait aussi des préoccupations au sujet des modalités, jugeant qu'elles imposent déraisonnablement des coûts et des risques aux expéditeurs, diffèrent en substance de ce qui existe depuis 15 ans et n'ont pas été justifiées par Alliance :

- le SDA serait éliminé et remplacé par le TIP, le service interruptible et le service saisonnier;
- les frais de quantités en dépassement n'existaient pas auparavant et de tels frais pourraient être imposés alors que ni BP Canada ni Alliance n'exerçait de contrôle sur les exploitants en parcours commun aux points de réception;
- pour affecter de sa capacité à un autre expéditeur dans le cadre de l'offre de nouveaux services, l'expéditeur d'origine serait tenu d'attribuer officiellement cette capacité au destinataire qui, à son tour, serait tenu d'assumer la même responsabilité que l'expéditeur d'origine; BP Canada estimait que cela impliquait un changement de rapport de risque commercial;
- les commandes d'expédition de gaz seraient plus compliquées parce qu'elles dépendraient de l'établissement individuel de facteurs de conversion énergétique aux divers points de réception; BP Canada a fait valoir que des facteurs de conversion conditionnés par un pouvoir calorifique à une certaine date ou s'écartant du pouvoir calorifique réel créeraient des difficultés tant de rapprochement des comptes que de gestion des capacités du réseau;

- les exploitants en parcours commun aux points de réception auraient à composer avec de nouveaux processus exigeant le « blocage » des attributions quotidiennes avant le jour de l'échange; BP Canada estimait que les expéditeurs seraient probablement coincés à plusieurs reprises par des attributions d'exploitants en parcours commun qui diffèrent des attributions reconnues par Alliance, ce qui occasionnerait de l'incertitude et un risque opérationnel.

Enfin, BP Canada a laissé entendre que, dans la mesure où on permettait de nouvelles pénalités ou des frais pour les déséquilibres, le service de MAET et les quantités en dépassement, les produits tirés de ces éléments devraient aller aux expéditeurs en ayant recours à un compte de report. Selon les observations de BP Canada, ces charges grèvent les coûts des expéditeurs et apportent des recettes à Alliance sans avantages démontrés pour le réseau. Elle était d'avis que les produits ainsi engendrés devaient être portés au crédit des expéditeurs, car tout expéditeur en perte d'équilibre de compte est plus susceptible de nuire à la souplesse des autres expéditeurs que d'empêcher Alliance d'acquérir des produits. Elle a enfin prétendu que, en portant ces recettes au compte d'Alliance, on incitait directement la société à préférer des pénalités à d'autres moyens d'encourager un bon comportement des expéditeurs, ainsi qu'à limiter les possibilités opérationnelles pour ces mêmes expéditeurs de gérer leurs comptes.

4.2.1 Opinion de l'Office

Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, Alliance a offert de nouvelles possibilités par lesquelles les producteurs et les expéditeurs obtiendraient des services attrayants et adaptés à leurs propres besoins. À son avis, ces nouveaux services représentent un dégroupage des services actuellement offerts aux utilisateurs du pipeline. Il reconnaît que, si certains expéditeurs sont en mesure de profiter de la souplesse conférée par ce dégroupage, d'autres s'exposent à des coûts supérieurs, devant désormais payer des services et des caractéristiques qu'ils recevaient auparavant à un coût négligeable ou nul. Il considère que ce dégroupage est raisonnable, surtout si on considère que l'offre de nouveaux services est conçue pour qu'Alliance dépende de produits supplémentaires issus de ces divers services et compense ainsi certains risques intégrés à cette même offre.

Il estime que les modalités présentées par Alliance dans sa demande appuieront suffisamment la prestation des nouveaux services et favoriseront la capacité de la société à recouvrer ses coûts. C'est pourquoi il approuve telles quelles les modalités proposées par elle.

Il juge par ailleurs que bien des sujets d'inquiétude évoqués par BP Canada portent sur la façon dont le service changerait dans l'offre de nouveaux services par rapport au modèle en place. À son avis, l'offre de nouveaux services s'écarte nettement du modèle existant basé sur le coût de service, ce qui rend problématique toute comparaison de caractéristiques entre les deux. La certitude relative du recouvrement des

coûts dans le modèle en place fondé sur le coût du service milite en faveur des caractéristiques existantes du service. Aux yeux de l'Office, ces caractéristiques ne pouvaient être reconduites dans l'offre de nouveaux services sans pour autant introduire des risques importants pour la société, ni modifier la valeur des nouveaux services ou la relation entre eux. Ainsi, il juge approprié ce que propose Alliance comme modalités pour ce qui est du crédit de gaz riche, de la souplesse relative aux points de réception, de la gestion des combustibles, de l'élimination du SDA, des pénalités et frais en cas de déséquilibre, du service de MAET et des quantités en dépassement.

En ce qui a trait aux produits tirés des frais de déséquilibre, de service de MAET et de quantités en dépassement, il ne voit pas la nécessité de remettre de telles recettes aux expéditeurs par un compte de report. Le service de MAET est un nouveau service qui sera fourni sur le pipeline, et l'Office juge approprié que les expéditeurs compensent Alliance pour son utilisation. Il considère également que les frais de déséquilibre et de quantités en dépassement incitent les expéditeurs à faire preuve de discipline et dissuadent toute action de leur part qui serait préjudiciable à l'exploitation du réseau. Selon lui, c'est là un avantage pratique pour ce dernier. Si certains expéditeurs peuvent subir le contrecoup des agissements d'autres expéditeurs, Alliance perd pour sa part la possibilité d'attribuer la capacité disponible aux services discrétionnaires, d'où l'impossibilité aussi de recouvrer pleinement ses coûts. C'est pourquoi l'Office juge bon que les produits tirés des pénalités et des frais soient portés au compte d'Alliance.

BP Canada a en outre exprimé des préoccupations au sujet des modalités d'attribution de la capacité entre expéditeurs, des nouveaux processus de commandes d'expédition de gaz aux points de réception et du « blocage » des attributions par les exploitants en parcours commun. L'Office n'est pas persuadé au vu de la preuve de BP Canada que ces questions justifient une modification des modalités de service et pense qu'on devrait avant d'agir en ce sens acquérir de l'expérience dans l'application de l'offre de nouveaux services. À ses yeux, ces questions ne sont pas suffisamment importantes ni urgentes et se régleraient mieux par des consultations entre Alliance et ses expéditeurs.

L'Office n'est pas persuadé non plus de la justesse de l'argumentation du MMGN-CB au sujet du traitement des détournements entre les zones 1 et 2. Il convient qu'une certaine asymétrie existe dans les droits à payer en cas de détournement entre zones, mais il juge raisonnable que les expéditeurs de la zone 2 acquittent les tarifs de leur zone indépendamment du point de réception qu'ils utilisent, car cela respecte la nature des EST avec entente de prise ferme des expéditeurs. On risque autrement de créer une incitation préjudiciable en permettant aux expéditeurs de la zone 1 de

détourner leur gaz vers des points de réception de la zone 2 sans frais supplémentaires.

L'Office est d'avis que les modalités exposées par Alliance dans son offre de nouveaux services représentent un point de départ et qu'elles appuient l'application de l'offre de nouveaux services sans desservir la société ni ses expéditeurs. Il fait observer que la capacité disponible en vertu de contrats a largement été souscrite pour les cinq premières années et que peu de parties ont dit se préoccuper des modalités proposées par la société. Il reste que ces mêmes modalités ne sont pas encore éprouvées et pourraient avoir des effets imprévus sur Alliance et/ou ses expéditeurs. C'est pourquoi l'Office s'attend à ce qu'Alliance continue à consulter ses expéditeurs sur ces modalités, notamment celles qui sont examinées dans la présente décision. Il prend acte de l'engagement pris par elle de consulter ses expéditeurs sur la fréquence de mise à jour des facteurs de conversion énergétique pour le service de réception.

Dans la mesure où des effets imprévus découleraient des modalités appliquées, il s'attend enfin à ce que les parties négocient et en viennent à des solutions acceptables à tous. Toute modification tarifaire devra être soumise à son approbation.

Chapitre 5

Conception des droits

5.1 Élaboration de l'offre de nouveaux services

5.1.1 Capacité disponible en vertu de contrats

Opinion d'Alliance

Alliance offre 1 325 Mpi³/j (37,53 Mm³/j) de capacité disponible en vertu de contrats pour son service de réception et pour son service de livraison dans le cadre de son offre de nouveaux services. À son avis, elle a offert le plus de capacité possible pour le service de transport garanti. Elle a indiqué que cette capacité disponible en vertu de contrats représente sa capacité annuelle pouvant être offerte de la sorte avec une cible de fiabilité de 100 %. Cela se compare aussi à sa capacité actuellement disponible de 1 325 Mpi³/j (37,53 Mm³/j) en service de transport garanti, qui était à la base même des autorisations réglementaires initiales et de la construction des installations pipelinières aujourd'hui en place.

Après avoir tenu compte de la capacité requise en apport de combustible et de la capacité réservée aux expéditeurs renouvelant leurs EST, Alliance a affecté 1 265 Mpi³/j (35,82 Mm³/j) de capacité disponible en vertu de contrats au SRG et 1 245 Mpi³/j (35,25 Mm³/j) au SLG-DF et au SGP (sous réserve de la capacité contractuelle souscrite pour le SRG). Elle a réparti la capacité du SRG entre les zones 1 et 2. Initialement, elle a attribué 665 Mpi³/j (18,83 Mm³/j) aux contrats visant la zone 1 et 600 Mpi³/j (16,99 Mm³/j) aux contrats dans la zone 2. Le 16 septembre 2014, elle a toutefois avisé les groupes de travail des expéditeurs qu'elle avait révisé la répartition entre zones de la capacité disponible en vertu de contrats, en raison de l'intérêt plus marqué pour le service de la zone 1 que pour le service de la zone 2. Dans cette réaffectation, elle a offert un maximum de 1 000 Mpi³/j (28,32 Mm³/j) pour les contrats de la zone 1. Pour ce qui est de la zone 2, elle a offert 600 Mpi³/j (16,99 Mm³/j), moins la partie de la capacité souscrite pour le service de réception de la zone 1 excédant 665 Mpi³/j (18,83 Mm³/j).

Quand elle a fait le point en décembre 2014 sur la capacité disponible, Alliance a annoncé qu'elle n'avait plus de capacité à offrir sans échelonnement pour le SRG ou le SGP de trois ans et plus dans la zone 1 à compter du 1er décembre 2015. Dans une autre mise à jour, en mars 2015, elle a indiqué que les contrats d'une durée minimale de trois ans représentaient plus de 98 % de la capacité attribuée dans la zone 2.

D'après la société, elle aurait eu de nombreuses consultations avec les expéditeurs exploitants dans les deux zones. Après l'annonce d'Alliance, le 16 septembre 2014, de son intention d'accroître la capacité disponible dans la zone 1 par le processus d'ententes préalables, quelques expéditeurs se sont dits préoccupés des répercussions possibles que cela aurait sur la capacité disponible dans la zone 2. Toutefois, Alliance a précisé que certains expéditeurs de la zone 2 avaient aussi fait part de leurs appréhensions au moment

de souscrire de la capacité dans cette zone en raison de l'incertitude relativement aux futurs projets de GNL en Colombie-Britannique. Alliance a dit ignorer si l'intérêt manifesté pour le SRG de la zone 1, le cas échéant, tenait au fait que les droits étaient moins élevés pour le transport de la zone 1 au PEA par rapport à la zone 2. À son avis, beaucoup de facteurs ont influé sur les engagements des expéditeurs. Elle a fait observer que les membres des groupes de travail qui sont des producteurs dans la zone 2 n'avaient pas indiqué que le droit dans cette zone serait prohibitif.

Elle a précisé que la capacité non souscrite par contrat au terme du processus d'ententes préalables, s'il y en a, pourrait être offerte subséquemment dans un processus d'appel de soumissions.

Opinion du MMGN-CB

Le MMGN-CB a fait valoir qu'en diminuant la capacité mise à la disposition des producteurs de la zone 2, on limitait les possibilités de transport du gaz de la Colombie-Britannique vers le marché de Chicago. Selon lui, faute d'autres explications au dossier, on pouvait raisonnablement supposer que la différence entre les droits de la zone 1 et de la zone 2 tenait au fait que les expéditeurs en Alberta mobiliseraient le gros de la capacité du pipeline. Il a aussi soutenu que, si les engagements de capacité des producteurs de la zone 2 avaient été faibles, leur intérêt pourrait évoluer avec le temps.

Opinion de BP Canada

BP Canada a fait valoir qu'Alliance calculait ses droits en fonction d'une capacité nettement inférieure aux débits effectifs passés du pipeline. À son avis, la société limitait l'approvisionnement indûment et déraisonnablement en tronquant la capacité avec les droits qu'elle présentait.

5.1.2 Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que la capacité pipelinière disponible en vertu de contrats de service de transport garanti est raisonnable. Il reconnaît que la capacité moyenne réelle est supérieure à 1 325 Mpi^3/j (37,53 Mm^3/j), mais juge qu'il est sensé de la part d'Alliance d'offrir seulement une capacité dont la fiabilité est totale. La capacité qui s'ajouterait ne serait disponible qu'à certains moments ou à certaines conditions. L'Office fait également observer que la capacité disponible en vertu de contrats dans le cadre de l'offre de nouveaux services s'accorde avec la capacité correspondante depuis l'ajout de la partie canadienne du pipeline. Il n'est donc pas persuadé qu'un changement serait avantageux ni nécessaire.

Des questions ont été soulevées au sujet de la réaffectation de la zone 2 à la zone 1 de la capacité disponible en vertu de contrats. L'Office ne partage pas ces préoccupations. Les expéditeurs ont souscrit une partie appréciable de la capacité réaffectée disponible pour le SRG dans la zone 1 et la zone 2. L'Office y voit un indice d'acceptation par le marché

des niveaux de capacité disponible en vertu de contrats dans chaque zone de réception. Il convient avec Alliance que nombre de facteurs sont susceptibles d'influer sur les décisions des expéditeurs relativement à leurs engagements de capacité et il estime que la preuve est insuffisante pour qu'il puisse conclure que les droits de la zone 2 ont été la cause de cette réaffectation de la capacité. Il convient en revanche avec le MMGN-CB que la demande de SRG dans les zones 1 et 2 pourrait évoluer dans les prochaines années. Si c'est le cas, il s'attend à ce qu'Alliance consulte ses expéditeurs pour établir la disponibilité de la capacité pouvant être souscrite par contrat entre zones pour qu'elle réponde mieux à leurs besoins et optimise l'utilisation du pipeline. C'est pourquoi l'Office juge que la répartition entre les zones de la capacité disponible en vertu de contrats est raisonnable pour l'instant.

5.1.3 Besoins nominaux en produits

Opinion d'Alliance

Alliance a soutenu qu'une considération essentielle pour la détermination de droits fixes pour ses nouveaux services à moyen et à long terme était l'établissement de valeurs fixes pour les besoins nominaux en produits. Il s'agit d'un exercice de prévision à long terme des besoins en produits en fonction des coûts. L'horizon prévisionnel est de 10 ans et s'étend de 2016 à 2025. Pour rendre les droits fixes de son service de transport garanti concurrentiels et attrayants dans son offre de nouveaux services, la société estimait qu'il était nécessaire de réduire sensiblement de nombreux éléments des coûts par rapport aux principes tarifaires en place.

Elle a donné à entendre que l'examen des besoins nominaux en produits par l'Office ne devrait être qu'un facteur à prendre en considération parmi plusieurs au moment de juger si les droits fixes à long terme de l'offre de nouveaux services sont justes et raisonnables. Alliance assumerait le risque lié aux coûts et aux produits dans le cadre de cette offre et, pour cette raison, elle ne cherchait pas à faire approuver par l'Office sa structure de coûts ni des éléments déterminés de ses besoins nominaux en produits. Elle a dit de ceux-ci qu'ils figuraient dans sa demande seulement pour illustrer le point de départ de son calcul des droits fixes.

À ses yeux, l'égalisation des besoins nominaux en produits tenait une place de choix dans sa capacité de répondre aux besoins des expéditeurs en quête d'une certitude à long terme sur le plan des droits. Sans cette égalisation, les valeurs annuelles des besoins nominaux en produits changeraient sans cesse avec l'amortissement et la montée des coûts en général. Si l'Office devait ordonner des modifications à tout élément des besoins nominaux en produits en exigeant de ce fait qu'Alliance rajuste considérablement ses droits fixes à la hausse ou à la baisse, la société pensait qu'elle-même ou ses éventuels expéditeurs auraient le droit de résilier toute entente préalable. En changeant certains aspects de cet ensemble, on se trouverait, à ses yeux, à saper l'offre de nouveaux services tout entière.

Alliance a fait valoir qu'ayant établi ses besoins en produits fondés sur les coûts sur 10 ans, elle devait ensuite attribuer sa prévision décennale de chaque élément des coûts aux trois zones de conception des droits (zones 1 et 2 et zone de livraison). Elle a précisé que chaque élément de prévision des coûts qui était une fonction de la base tarifaire avait été attribué à la zone correspondante de conception des droits sur la base de la valeur comptable nette de l'actif pipelinier. Selon elle, certains éléments des coûts (charges d'exploitation et d'entretien, impôt foncier, etc.) pouvaient être directement attribués aux zones applicables de conception des droits, tandis que d'autres (charges indirectes d'exploitation et d'entretien, frais généraux et charges administratives, etc.) avaient été répartis entre ces mêmes zones à l'aide des proportions attribuées des charges directes d'exploitation et d'entretien. La dernière mesure à prendre dans le processus de caractérisation et d'attribution des besoins nominaux en produits avait été d'égaliser les valeurs de prévision des besoins en produits sur 10 ans et d'ainsi dégager un montant fixe unique pour chaque zone de conception des droits.

En réponse aux observations de BP Canada, Alliance a indiqué que, dans sa politique de répartition des coûts, elle divise comme il se doit les besoins nominaux en produits entre les coûts de transport du gaz naturel à destination du PEA (réception) et en provenance de celui-ci (livraison). Elle a allégué que BP Canada avait introduit une incohérence dans sa suggestion de méthode de répartition, car elle déplaçait les coûts de la canalisation principale de la zone 1 vers la zone de livraison sans laisser dans la zone 1 le coût de compression dans la canalisation principale. D'après Alliance, les actifs associés à la compression et à la canalisation principale vont normalement de pair dans la prestation de services de transport de gaz naturel, alors que BP Canada s'avisait de séparer les deux catégories. Alliance a fait remarquer que la proposition de BP Canada déplacerait le coût de la compression vers la zone de livraison, soit une somme totale de 92 millions de dollars ou 0,18 $/Mpi^3$, ce qui, à son avis, créait un interfinancement inapproprié.

Opinion de BP Canada

BP Canada a déclaré ne pas bien saisir comment Alliance était arrivée à égaliser les besoins nominaux en produits, car elle n'avait pas présenté de projection utile de ses produits, démontré que les droits traduisaient une pleine utilisation de son pipeline ni pris en compte les nouvelles sources de produits (pénalités en cas de déséquilibre, par exemple). BP Canada a donc affirmé que l'Office ne pouvait pas conclure qu'Alliance ne se trouverait pas à recouvrer plus que ses coûts raisonnables et, ce faisant, à engranger des produits excessifs pendant la période d'égalisation. Elle était aussi d'avis que l'Office devait refuser la demande de la société parce qu'elle ne donnait pas des droits justes et raisonnables.

Elle a également fait valoir que la répartition des coûts entre les zones intégrée aux droits présentés comportait des lacunes et créerait un interfinancement incompatible avec de bons principes de causalité des coûts ou de paiement par l'utilisateur ou encore avec un traitement égal des expéditeurs se trouvant dans la même situation. À ses yeux, Alliance n'avait pas justifié cette répartition déformée.

BP Canada a soutenu qu'une partie appréciable de la valeur comptable nette des installations de la canalisation principale de la société avait été attribuée à la zone 1 et que, par là, Alliance avait rattaché le gros de ses besoins en produits à cette même zone 1. Pour BP Canada, si les actifs de la canalisation principale avaient plutôt été attribués entièrement à la zone de livraison au motif que cette canalisation sert surtout pour le service de livraison, les facteurs obtenus changeraient considérablement pour la répartition de la valeur comptable nette et l'accent se déplacerait de la zone 1 vers la zone de livraison.

BP Canada a enfin affirmé ne pas être d'accord avec Alliance sur le fait que les services de réception proposés étaient ceux du transport du gaz entre les points de réception des zones 1 et 2 et le PEA par la canalisation, si on considérait que le PEA était un point théorique sans réalité physique. D'après elle, le SRG donne droit à un expéditeur de faire passer le gaz par un compteur d'Alliance à un point de réception. Quand il passe par ce compteur, il est pris en compte au PEA. BP Canada a estimé que, comme le PEA était un point virtuel, il était impossible d'appliquer une tarification en fonction de la distance et, par conséquent, raisonnable d'affecter les coûts des pipelines latéraux à la zone de livraison.

5.1.4 Opinion de l'Office

L'Office n'a fondé son examen de la demande ni sur les besoins nominaux en produits ni sur les renseignements connexes sur les coûts. Il est d'avis que les hypothèses retenues dans les besoins nominaux en produits et l'égalisation sur une période de 10 ans occultent les perspectives financières du pipeline et ne constituent pas une bonne base pour calculer des droits. C'est pourquoi il n'a pas attaché grande importance aux besoins nominaux en produits pour déterminer si les droits proposés étaient justes et raisonnables. Il a plutôt pris en considération le caractère approprié du processus des ententes préalables et l'acceptation de l'offre de nouveaux services par le marché, comme cela a été exposé au chapitre 3. Il a fait observer que, si la demande d'Alliance avait été fondée sur le modèle classique basé sur le coût du service, l'information concernant les besoins nominaux en produits fournie aurait été insuffisante. Il pense donc qu'il n'y a guère d'utilité à prendre en compte les besoins nominaux en produits dans sa détermination des droits futurs.

Ainsi, il n'a pas jugé nécessaire de s'attacher aux observations de BP Canada selon lesquelles la répartition des coûts entre les zones était lacunaire à en juger par les droits et qu'elle créait un interfinancement incompatible avec les principes de causalité des coûts et du paiement par l'utilisateur ou avec un traitement égal des expéditeurs qui sont dans la même situation.

5.2 Droits du service de transport garanti

Dans l'examen d'une méthode de tarification proposée, l'Office a pour mandat de juger si les droits ainsi établis sont conformes aux exigences des articles 62 et 67 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Il se guide en la matière sur l'existence de droits justes et raisonnables hors de toute distinction injuste en tant que double exigence essentielle. Il scrute tous les facteurs d'intérêt dans chaque demande. Dans cette section, il expose ses considérations au sujet de ce que propose l'offre de nouveaux services comme méthode d'établissement des droits du service de transport garanti.

Opinion d'Alliance

Cadre méthodologique

Alliance a décrit la méthode de tarification approuvée à l'origine par l'Office comme instituant un droit commun et unique pour tous les expéditeurs avec un supplément relatif à la réception pour la zone Taylor-Aitken Creek, en fonction de la plus grande distance. En revanche, l'offre de nouveaux services institue une différenciation en zones avec deux droits liés à la demande en réception et un en livraison qui devraient être respectivement perçus pour les services à destination et en provenance du nouveau PEA et recouvrés ensemble dans un service sur tout le parcours jusqu'à la frontière américaine.

Alliance a déclaré qu'il lui fallait s'écarter du cadre contractuel négocié qui est en place. À ses yeux, le nombre réduit de renouvellements des contrats existants a été l'indice qu'elle devait proposer un ensemble de services et des options de tarification souples pour attirer des volumes à son pipeline et les conserver. D'après elle, l'offre de nouveaux services a été conçue dans cette optique de viabilité économique à long terme du pipeline et élaborée en toute sensibilité à des paramètres fondés sur les coûts. Toutefois, cette offre s'éloigne du modèle classique de tarification basée sur le coût de service et privilégie une approche plus dynamique et plus flexible qui est axée sur le marché. Alliance a dit être en quête, par le tarif, les droits et les ententes de service de transport, de la souplesse nécessaire pour bien s'adapter à l'évolution des conditions du marché.

Elle a indiqué avoir réussi à mettre son offre de nouveaux services en marché par le processus des ententes préalables. Bon nombre d'expéditeurs ont signé de telles ententes pour les services de réception, de livraison et surtout de service sur tout le parcours en ayant comme prémisse dans tous les cas la méthode proposée de répartition entre les zones et les droits fixes sous-jacents. De l'avis de la société, un tel soutien commercial témoignait de la justesse de cette méthode et de ces droits.

Alliance s'est reportée à des besoins nominaux en produits fixes pour établir les droits liés à la demande de service de transport garanti par zone. D'après elle, les besoins nominaux en produits montrent que les droits fixes proposés ne sont pas sans lien avec les droits qui seraient calculés à l'aide de paramètres tarifaires plus classiques. Elle a toutefois donné à entendre que les besoins nominaux en produits n'étaient qu'un facteur parmi plusieurs à prendre en compte pour juger si les droits proposés pour le service de transport garanti sont justes et raisonnables. À son avis, l'Office devait aussi prendre en

considération des facteurs comme le risque assumé par elle, les conditions présentes sur le marché et le soutien commercial prêté à son offre de nouveaux services.

Elle a établi un droit fixe timbre-poste lié à la demande pour chaque zone de conception des droits en faisant intervenir le besoin fixe correspondant des besoins nominaux en produits et des déterminants fixes de facturation pour le service de transport garanti dans chaque zone de conception des droits. Elle a décrit ce droit timbre-poste dans sa conception comme étant plus simple et plus facile à administrer qu'un droit calculé selon la distance qui aurait donné une multitude de niveaux tarifaires. Elle a déterminé les droits des diverses catégories de service de transport garanti en combinant les droits timbre-poste liés à la demande sur les zones applicables de conception des droits. Ainsi, le droit fixe du SGP de la zone 2 serait égal à la somme en base « demande » du droit de réception de la zone 1, du droit de réception de la zone 2 et du droit de livraison.

Alliance a indiqué que les expéditeurs hésitaient à prendre des contrats sur le pipeline s'ils devaient assumer collectivement les risques liés aux produits. Elle a allégué que le désir de certitude des expéditeurs en matière de droits empêchait d'appliquer le modèle classique basé sur le coût de service dans lequel les droits pourraient fluctuer grandement d'année en année. Elle a fait valoir qu'un élément clé de l'offre de nouveaux services était l'invariabilité du droit fixe de chaque service pendant la période d'application de l'entente de service de transport (EST) initiale de chaque expéditeur. Ainsi, les expéditeurs du service de transport garanti ne seraient pas exposés aux conséquences des variations des produits et des coûts pendant la période initiale de leurs contrats. C'est Alliance – et non les expéditeurs du service de transport garanti – qui aurait à subir le risque en cas de capacité non souscrite ou de dépassement de coûts. Si la société était incapable de vendre des contrats à hauteur du service de transport garanti prévu pour les déterminants de facturation dans l'établissement de ces droits fixes, elle a laissé entendre que des produits issus de services interruptibles seraient disponibles pour le pipeline afin d'atténuer toute conséquence financière négative.

Un autre élément clé de l'offre de nouveaux services a trait à la latitude proposée par Alliance dans la recherche d'une approbation pour des droits révisés destinés aux expéditeurs nouveaux ou en renouvellement après le 1er décembre 2015. Elle a dit avoir besoin de la capacité de recalculer les droits fixes à plus long terme selon ce qu'exigeraient les conditions du marché, puis de soumettre les nouveaux droits à l'approbation de l'Office. Elle a ajouté qu'il ne fallait pas y voir un interfinancement entre générations d'expéditeurs, mais plutôt des mesures prudentes qu'adopterait une entreprise à vocation lucrative dans une optique de bonification du marché. À son avis, les futurs expéditeurs n'accepteraient pas d'acquitter des droits plus élevés si ces droits n'étaient pas concurrentiels, puisque des solutions de rechange s'offrent aux expéditeurs d'Alliance sur le marché.

Selon la société, une comparaison de droits de réception sous l'angle de la compétitivité entre Alliance, NGTL et Westcoast n'a rien d'un parallèle entre valeurs comparables à cause des différences de destination des expéditions et de marché desservi. Elle a indiqué qu'une analyse rationnelle de compétitivité doit faire appel à des variables et à des

hypothèses qui vont bien au-delà d'une comparaison de droits absolus qui ne sont qu'un élément de coût dans la chaîne de valeur du transport pipelinier.

Service de réception garanti (SRG)

Alliance a demandé des droits fixes de réception basés sur le volume avec différenciation selon la durée dans les zones 1 et 2. À ses yeux, de tels droits permettraient aux expéditeurs d'optimiser leurs coûts de transport sur le plan énergétique en proposant un gaz riche en liquides.

Pour la zone 1, la société a établi un niveau fixe de déterminants de facturation du service de transport garanti en le faisant correspondre à une moyenne annuelle de 1 395 Mpi^3/j (39,52 Mm^3/j), constitués de 1 325 Mpi^3/j (37,53 Mm^3/j) en valeur annuelle et 170 Mpi^3/j (4,82 Mm^3/j) en valeur hivernale sur cinq mois. Elle a soutenu que, sans des déterminants de facturation saisonniers supplémentaires, les droits fixes auraient été 5 % plus élevés, ce qui les aurait rendus moins attrayants sur le marché. Pour la zone 2, elle a établi un niveau fixe de déterminants de facturation correspondant à une moyenne annuelle de 640 Mpi^3/j (18,13 Mm^3/j). Elle a supposé, aux fins de l'établissement des droits fixes, que la capacité dans la zone 2 serait souscrite toute l'année au volume maximal que pouvait acheminer le réseau par cette zone plutôt que selon la capacité disponible en vertu de contrats par le processus des ententes préalables. Elle a précisé que cela donnait des droits plus bas.

Le droit fixe du SRG pour la zone 2 serait égal à la somme en base « demande » du droit de réception de la zone 1 et du droit de réception de la zone 2. Ainsi, la société a déterminé pour la zone 2 un droit fixe de 0,58 $/Mpi^3$ pour des durées contractuelles de cinq ans et plus du SRG en additionnant en base « demande » le droit de réception de 0,42 $/Mpi^3$ de la zone 1 et le droit correspondant de 0,16 $/Mpi^3$ de la zone 2

Dans l'optique d'une différenciation des droits selon la durée, les droits fixes calculés à partir des déterminants de facturation déjà présentés sont les droits applicables au SRG pendant une période initiale de cinq ans et plus. Si cette période est d'au moins trois ans, mais de moins de cinq, le droit différencié selon la durée correspondrait au droit de 5 ans majoré de 5 %. Alliance a maintenu avoir choisi des droits différenciés selon la durée qui inciteraient raisonnablement les expéditeurs à souscrire le SRG pour des périodes plus longues, sans pour autant rendre économiquement peu attrayants les contrats à plus court terme.

Le droit contractuel avec échelonnement serait le droit moyen pondéré en fonction du volume pour toutes les tranches de durée de l'EST de l'expéditeur du service de transport garanti. Dans le calcul du droit global des contrats de SRG avec échelonnement, les droits des tranches de cinq et trois ans seraient respectivement les droits sur cinq et trois ans. Pour les tranches d'au moins un an, mais de moins de trois ans, le droit du SRG d'un an correspondrait au droit de trois ans majoré de 10 %.

Tableau 5-1 Droits du service de réception garanti

Service	Point de réception	Point de livraison	Durée et droit ($/Mpi³)		
SRG zone 1	En aval de Blueberry Hill	Pôle d'échanges d'Alliance	5 ans et plus	3 et 4 ans	1 et 2 ans (avec échelonnement)
			0,42 $	0,44 $	0,49 $
SRG zone 2	À Blueberry Hill ou en amont	Pôle d'échanges d'Alliance	5 ans et plus	3 et 4 ans	1 et 2 ans (avec échelonnement)
			0,58 $	0,61 $	0,67 $

Alliance a envisagé d'autres possibilités pour délimiter provisoirement les zones de réception, mais elle a jugé que la meilleure solution consistait à concevoir un droit timbre-poste avec deux zones. Selon ses observations, la station de compression Blueberry Hill est un point naturel de démarcation de la zone de collecte du réseau pipelinier d'Alliance entre deux zones de réception. Elle s'est dite d'avis que, malgré la préférence du MMGN-CB pour une répartition différente des besoins nominaux en produits entre les zones, cela ne justifiait pas le rejet de la méthode de répartition employée par la société. Selon elle, si elle avait prévu une seule zone avec un droit unique, les expéditeurs de l'Alberta se seraient trouvés à subventionner ceux de la Colombie-Britannique.

D'après elle, les aménagements, les capacités et les coûts du réseau ne sont vraiment pas les mêmes en amont et en aval de cette station. Directement en amont de la station de compression Blueberry Hill, on trouve des canalisations de moindre diamètre et, en particulier, le pipeline latéral de 24 po de Fort St. John et celui de 20 po de Taylor-Aitken Creek. En aval de la station, on trouve la canalisation principale de 42 po qui court jusqu'à la station de compression Windfall où elle se raccorde à la canalisation principale de 36 po à pression supérieure.

La société a affirmé que l'écart de droits entre les zones 1 et 2 est une combinaison de la différence des besoins nominaux en produits pour la réception et le transport du gaz entre les tronçons latéraux en amont et le tronçon de la canalisation principale et la différence de déterminants de facturation entre ces deux mêmes parties. Selon ses observations, cette différence de droits garantit que les utilisateurs du pipeline assument la responsabilité financière en proportion des coûts de transport de leur gaz. Pour elle, les points de réception en amont de la station de compression Blueberry Hill appartiennent à des pipelines latéraux relativement longs comparativement à la plupart des points de réception en Alberta. Elle a pris cette différence physique en considération dans les principes tarifaires intégrés au jeu initial de paramètres de tarification, notamment dans le supplément de 0,04 $/Mpi³ applicable au tronçon Aitken Creek. Alliance a déclaré que les droits calculés pour les deux zones dans l'offre de nouveaux services étaient ceux qui traduisaient le mieux les principes de causalité des coûts et de paiement par l'utilisateur, ainsi que les coûts de financement et d'exploitation de cette partie du réseau.

Service de livraison garanti (SLG-DF et SLG-TI)

Les droits du service de livraison garanti seraient rattachés aux volumes et comprendraient un droit fixe lié à la demande ou un tarif indexé. De l'avis de la société, un droit timbre-poste était le choix logique pour la zone de livraison, puisque tous les expéditeurs du service de livraison ont le même parcours entre le PEA et la frontière canado-américaine.

Elle a calculé le droit fixe du SLG-DF en base « demande » en se reportant à la valeur fixe des besoins en produits pour la zone de livraison et à des déterminants de facturation pour 1 395 Mpi³/j (39,52 Mm³/j) en conformité avec les déterminants de facturation utilisés pour la zone 1. Elle a précisé que les droits du service SLG-DF ne seraient pas différenciés selon la durée. Elle a expliqué avoir envisagé au départ d'offrir des tarifs ainsi différenciés, mais avait constaté durant les consultations avec la clientèle qu'à la différence des expéditeurs du service de réception garanti, les expéditeurs éventuels du SLG-DF préféraient des contrats de plus courte durée. Elle a affirmé que les facteurs économiques sont bien différents selon qu'on est un producteur utilisant un service de réception ou un commercialisateur ou un utilisateur final souscrivant le service SLG-DF.

Par ailleurs, le SLG-TI serait assujetti à des droits de transport variant selon l'écart de prix du gaz naturel entre le marché AECO[4] et le marché de Chicago. Ce service permettrait aux expéditeurs d'acquitter un droit de référence inférieur au droit du SLG-DF, mais avec un mécanisme de partage du risque fondé sur l'excédent de la différence AECO-Chicago de prix du gaz sur ce droit de base. Alliance a fait valoir que, bien qu'aucune entente préalable n'ait été signée pour le SLG-TI, la conception de ce service avait été bien accueillie par les participants de l'industrie. Elle a ajouté que d'offrir ce service ne cause aucun préjudice et peut constituer une importante solution de rechange au service SLG-DF.

Tableau 5-2 Droits du service de livraison garanti

<table>
<tr><th rowspan="2">Service</th><th rowspan="2">Point de réception</th><th rowspan="2">Point de livraison</th><th colspan="3">Durée et droit ($/Mpi³)</th></tr>
<tr><td>5 ans et plus</td><td>3 et 4 ans</td><td>1 et 2 ans</td></tr>
<tr><td rowspan="2">SLG-DF</td><td rowspan="2">Pôle d'échanges d'Alliance</td><td rowspan="2">Frontière canado-américaine</td><td>0,23 $</td><td>0,23 $</td><td>0,23 $</td></tr>
<tr><td colspan="3">Durée minimale de 5 ans. Droit plancher de 0,21 $, plus partage à 50 % de la tranche canadienne de la valeur de référence AECO-Chicago excédant la valeur combinée du droit plancher du SLG-TI d'Alliance U.S. et du SLG-TI</td></tr>
<tr><td>SLG-TI</td><td>Pôle d'échanges d'Alliance</td><td>Frontière canado-américaine</td><td colspan="3"></td></tr>
</table>

[4] AECO désigne le carrefour gazier albertain qui établit les cours du produit de base que représente le gaz naturel.

Service de transport garanti sur tout le parcours (SGP)

Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, les droits du service SGP correspondraient aux droits respectifs du SRG majorés du droit du SLG-DF. Selon les observations d'Alliance à cet égard, le SGP offre aux expéditeurs une possibilité de tarification basée sur les volumes semblable à la tarification actuelle. De même, on calculerait les droits du SGP avec échelonnement en combinant le droit applicable et le droit du SLG-DF.

Tableau 5-3 Droits du service garanti sur tout le parcours

Service	Point de réception	Point de livraison	Durée et droit ($/Mpi³)		
SGP zone 1	En aval de Blueberry Hill	Frontière canado-américaine	5 ans et plus	3 et 4 ans	1 et 2 ans (avec échelonnement)
			0,65 $	0,67 $	0,72 $
SGP zone 2	À Blueberry Hill ou en amont	Frontière canado-américaine	5 ans et plus	3 et 4 ans	1 et 2 ans (avec échelonnement)
			0,81 $	0,84 $	0,90 $

Aux yeux d'Alliance, le transport sous le régime de l'offre de nouveaux services est économiquement plus avantageux que le transport basé sur le tarif existant, même en tenant compte des dispositions actuelles relatives au service de dépassement autorisé (SDA). Alliance a fait valoir que des droits fondés sur les coûts n'étaient pas considérés comme concurrentiels sur le marché et n'auraient pas été acceptables pour les expéditeurs éventuels. Elle a dressé le tableau comparatif suivant des droits contractuels actuels, des droits effectifs avec un SDA à 18 % et des droits du SGP proposés sur cinq ans.

Tableau 5-4 Comparaison des droits entre les services existants et les services proposés

Zone de réception	Droit contractuel en 2015	Droit effectif en 2015 (SDA à 18 %[5])	Droit fixe du SGP sur cinq ans
SGP zone 1	1,005	0,85	0,65
SGP zone 2	1,04	0,88	0,81

Service de transport interruptible prioritaire (TIP)

Alliance a indiqué que le TIP serait mis à la disposition de tous les expéditeurs des services SRG et SGP dont l'EST était d'une durée initiale de trois ans et plus et qu'il comporterait deux niveaux de droits fixes. Elle a précisé que le TIP avait été proposé

[5] Alliance a indiqué que son SDA en 2013 était à 18 % de la capacité contractuelle et en 2012, à 17,2 %.

durant les consultations avec les intervenants et qu'elle avait collaboré avec les expéditeurs éventuels pour établir les niveaux en question et les taux applicables.

Dans le cadre de l'offre de nouveaux services, chaque expéditeur aurait droit au TIP pour un volume de gaz à hauteur de 25 % de la capacité contractuelle de cet expéditeur. Le droit pour le TIP correspondrait à 110 % du droit du SRG ou du SGP de ce dernier pour les volumes allant jusqu'à 10 % de sa capacité souscrite par contrat et à 125 % pour les volumes excédant de 10 % à 25 % cette même capacité.

Opinion du MMGN-CB

Le MMGN-CB a fait valoir que l'offre de nouveaux services procurerait un avantage concurrentiel injuste aux producteurs de l'Alberta et causerait une perte injustifiable d'accès concurrentiel au marché de Chicago pour les producteurs de la Colombie-Britannique. Il a aussi soutenu que les droits plus élevés de la zone 2 réduiraient les redevances payables à la Colombie-Britannique, ce qui ne serait pas dans l'intérêt public. Il a demandé à l'Office de rejeter la demande au motif qu'il y avait là une distinction injuste au sens de l'article 67 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et qu'on faisait fi des prescriptions de l'article 62 de cette même loi. Comme autre possibilité, le MMGN-CB demandait que l'Office ordonne à Alliance de recalculer ses droits en fonction d'une zone de réception unique.

En ce qui a trait à l'article 67 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, il a prétendu qu'une conception des droits en deux zones était injuste et injustifié. Il a expliqué que les droits de réception de la zone 1 se trouveraient à tenir compte des coûts liés aux pipelines latéraux de cette zone selon les besoins en produits, alors que les droits proposés pour la zone 2 tiendraient compte des coûts combinés pour les pipelines latéraux des zones 2 et 1 selon les besoins en produits. Pour lui, il s'ensuivrait une distinction injuste à l'égard des expéditeurs de la Colombie-Britannique.

Pour ce qui est de l'article 62 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, il a fait valoir que les services respectivement destinés aux expéditeurs de la zone 1 et de la zone 2 présenteraient les mêmes caractéristiques et demeureraient substituables les uns aux autres pour l'essentiel. C'est ainsi que l'article 62 exige que les droits applicables à tout le transport sur le réseau d'Alliance soient imposés à l'ensemble des expéditeurs indépendamment des points de réception. De l'avis de ce ministère, l'offre de nouveaux services manquait à cette exigence.

Le MMGN-CB a également fait valoir que la méthode de tarification proposée dans l'offre de nouveaux services s'écartait nettement de celle qui s'applique actuellement au pipeline. Il a prétendu à cet égard que cette dernière avait proposé une méthode de tarification qui s'éloignait énormément de ce que l'Office considérait comme juste et raisonnable dans le passé. Alliance avait donc la charge de démontrer que sa proposition donnerait des droits au moins aussi justes et raisonnables que les droits actuels. De l'avis du MMGN-CB, cela n'avait pas été le cas.

Opinion de BP Canada

BP Canada se disait préoccupée de ce que, dans sa proposition, Alliance s'appuie sur les résultats du processus des ententes préalables pour démontrer un soutien commercial plutôt que de procéder à un examen complet du coût lié au service pour montrer si la proposition était juste, raisonnable et dans l'intérêt public. Elle a maintenu que, sans renseignements sur les coûts, l'Office n'avait aucun fondement solide pour conclure que les droits proposés par Alliance étaient justes et raisonnables. Elle a fait également valoir que l'offre de nouveaux services ne présentait pas le soutien commercial nécessaire lorsqu'on fait le rapprochement avec d'autres circonstances où des exploitants ont demandé une tarification autre qu'en fonction du coût du service. Aux yeux de BP Canada, des droits bien calculés selon le coût du service seraient probablement inférieurs à ceux que propose la société dans son offre de nouveaux services. Elle a précisé, par exemple, qu'Alliance serait sans doute parvenue à un droit effectif plus bas en recalculant ses coûts selon les principes tarifaires existants avec un taux d'amortissement et un taux de rendement des capitaux propres moins élevés.

BP Canada a affirmé qu'idéalement, l'Office rejetterait l'offre de nouveaux services proposée parce qu'elle ne produit pas des droits justes et raisonnables. Sinon, BP Canada voulait que l'Office donne clairement instruction à Alliance pour que les droits soient établis en fonction du coût de service. Plus précisément, BP Canada a proposé à l'Office d'ordonner à Alliance de recalculer notamment ses droits à partir de données sur les coûts réels et en prenant des déterminants de facturation qui correspondent à la capacité intégrale du pipeline (approximativement 1,6 Gpi³/j ou 45,30 Mm³) et en refaisant le calcul de ses droits pour les services de réception et de livraison selon une répartition raisonnable des coûts attribuables aux divers services.

De plus, BP Canada a déclaré que les droits proposés pour le service de transport garanti étaient invariablement supérieurs aux droits applicables à d'autres tracés pour le transport du gaz du BSOC vers le marché et le carrefour d'échanges de Chicago. Elle a indiqué que les droits proposés pour le transport entre la zone 1 et Chicago excèdent de 18 % le coût du parcours de NGTL/Foothills/Northern Border[6], alors que les droits de la zone 2 le surpassent de 33 %. En outre, le droit proposé de la zone 2 pour le transport à destination de Chicago excède le coût du parcours de Westcoast d'environ 17 %.

Commentaires de JL Energy Transportation Inc. (JL Energy)

JL Energy a fait valoir que le pipeline avait été construit avec la technologie qu'elle avait mise au point et qu'il continuait d'être exploité à partir de cette technologie. Elle a indiqué ne pas s'être encore entendue avec Alliance sur les redevances payables pour l'utilisation future de sa technologie, ni sur les dommages-intérêts à payer à l'égard des atteintes passées à ses licences et ses brevets. À son avis, ces coûts pour Alliance peuvent avoir une incidence directe sur les droits imposés aux expéditeurs. Cette question doit

[6] NGTL/Foothills Pipe Lines Ltd./Northern Border Pipeline Company.

donc se régler avant qu'Alliance ne puisse établir de façon juste des droits et des tarifs nouveaux qui seraient appropriés, transparents et durables.

5.2.1 Opinion de l'Office

La méthode de tarification proposée par Alliance n'est pas une méthode basée sur le coût de service. Si un tel régime a largement été utilisé et accepté pour la conception des droits, rien n'exige que les droits soient établis de cette manière pour être jugés justes et raisonnables. La méthode qu'emploie l'Office pour fixer des droits justes et raisonnables n'est pas prescrite par la loi. Il a toute latitude pour évaluer ce qui est juste et raisonnable. Il est d'avis que les circonstances ou conditions du marché différentes puissent justifier l'adoption d'une méthode de tarification spéciale ou novatrice.

Il constate que celle proposée donnera pour le service de transport garanti des droits justes et raisonnables sans distinction injuste. C'est pourquoi il approuve les droits du service de transport garanti comme ils sont présentés dans la demande. Pour parvenir à sa conclusion, il a pris en considération le caractère approprié du processus d'ententes préalables de la société et l'acceptation de son offre de nouveaux services par le marché, comme cela a été exposé au chapitre 3. Sans y attacher une valeur déterminante en soi, il a aussi accordé un certain poids au fait que la vaste majorité des expéditeurs ayant signé des ententes préalables ne se soient pas opposés à la méthode de tarification.

Comme il en fait mention plus haut dans sa décision, il s'attendait à ce que la société puisse exercer un pouvoir de marché, du moins à court terme. Il est toutefois d'avis qu'elle n'a pas abusé de ce pouvoir en fixant les droits du service de transport garanti. Il considère en effet ce qui suit : (i) que le processus d'ententes préalables était approprié et (ii) que les droits proposés pour le SGP sont bien plus bas que les droits pour un service comparable dans le cadre tarifaire en place fondé sur le coût de service. Il a observé qu'Alliance n'aura aucune latitude à l'égard des droits du service de transport garanti si on compare ceux-ci aux droits des services interruptibles et saisonniers. Elle devra solliciter l'approbation de l'Office pour toute modification ultérieure des droits du service de transport garanti, ce qui, selon l'Office, contribue à apaiser pour l'avenir toute préoccupation au sujet d'un abus possible du pouvoir de marché.

En ce qui concerne les commentaires de JL Energy, il fait remarquer que les droits d'Alliance n'ont pas été calculés ni approuvés en se basant sur les coûts. Il estime donc que toute entente commerciale entre Alliance et JL Energy au sujet des technologies de cette dernière ne devrait pas influer sur les droits fixés dans la demande, ni sur la détermination du caractère juste et raisonnable des droits.

En ce qui a trait aux services de livraison proposés, il signale que le SLG-TI donne au pipeline un intérêt financier sur le marché des produits de base. En théorie, cette disposition est de nature à insuffler des envies dangereuses à une société pipelinière. Si une société pipelinière est un fournisseur marginal de gaz sur un marché, un retrait de capacité pourrait accroître l'écart entre la valeur de référence et le rendement de l'exploitant. Vu l'absence de contrats de SLG-TI et la capacité souscrite pour les autres services garantis, l'Office pense que, pour l'instant, le risque est plus théorique que pratique. Au chapitre 6, l'Office exige d'Alliance qu'elle dépose des renseignements sur son obligation d'offrir la capacité disponible pour un service saisonnier ou interruptible et sur la façon dont la société détermine cette capacité disponible. Il pense que cette exigence devrait atténuer les risques possibles dans le cas du SLG-TI.

L'Office approuve les droits du service de transport garanti, considérant qu'on aura démontré qu'il y a acceptation du marché dans le cadre d'un processus approprié d'ententes préalables où l'exploitant n'a pas abusé de son pouvoir de marché et où peu de préoccupations ont été soulevées au sujet de la méthode de tarification de l'offre de nouveaux services. L'Office ne s'est pas appuyé sur les renseignements relatifs aux coûts inclus dans les besoins nominaux en produits, et, entre autres, sur la répartition entre les zones de réception des coûts des pipelines latéraux et de la canalisation principale dans son examen des droits du service de transport garanti. C'est pourquoi il n'a pas pris en considération les arguments du MMGN-CB au sujet du paiement des pipelines latéraux de la zone 1 par les expéditeurs de la zone 2 dans le jugement à porter sur le caractère juste et raisonnable des droits. De l'avis de l'Office, les expéditeurs des zones 1 et 2 ont pris des décisions d'affaires en ayant une connaissance suffisante des niveaux des droits fixes lorsqu'ils ont signé leurs ententes préalables.

Il fait également remarquer que les questions soulevées par le MMGN-CB à propos de la tarification par zones ne l'ont été qu'à titre d'argument. Par conséquent, les autres participants du processus de réglementation ont été incapables de vérifier ses assertions et de préparer une réponse pertinente. Il ajoute que le manque de preuve que ce ministère ait tenu compte de tous les aspects d'une telle tarification pour parvenir à ses conclusions diminue le poids qui peut y être attaché.

Le MMGN-CB a prétendu que les services offerts aux expéditeurs de la zone 1 étaient substituables pour l'essentiel à ceux qui étaient destinés aux expéditeurs de la zone 2 et que, de ce fait, le même droit devrait être applicable aux expéditeurs indépendamment des points de réception. L'Office considère pour sa part que les services qui vont aux expéditeurs de chaque zone sont d'une nature homogène dans la mesure où ils comportent des fonctions de collecte et de transport dans la canalisation

principale. À ses yeux, le service peut être distingué entre les deux zones du fait que le gaz de la zone 2 est acheminé sur une plus grande distance que le gaz de la zone 1. L'Office juge approprié pour cette raison que les expéditeurs de la zone 2 acquittent un droit supérieur à celui des expéditeurs de la zone 1.

Enfin, le MMGN-CB a donné à entendre que la méthode de tarification proposée par l'offre de nouveaux services s'écarte nettement de la façon dont le pipeline a été exploité par le passé et qu'Alliance a donc la charge de démontrer que sa proposition donnerait des droits qui sont au moins aussi justes et raisonnables que les droits actuels. De l'avis de l'Office, il est difficile de comparer des droits et des tarifs dans leur caractère juste et raisonnable quand les circonstances ou les méthodes de tarification sont différentes. Il considère également que, même dans des circonstances assimilables, il peut exister une pluralité de méthodes de tarification susceptibles d'engendrer des droits justes et raisonnables. On se doit de considérer chaque méthode en l'espèce et sous l'angle des nombreux facteurs qui en forment les circonstances. L'Office s'est attaché aux droits proposés pour le service de transport garanti dans l'offre de nouveaux services en se fondant sur les circonstances précises et les caractéristiques de cette offre dans l'ensemble, et il a conclu que ces droits étaient justes et raisonnables.

Chapitre 6

Services saisonniers et interruptibles

Opinion d'Alliance

Services saisonniers et interruptibles proposés

Alliance a proposé un service saisonnier pour le service de transport garanti sur tout le parcours (SGP), le service de réception garanti (SRG) et le service de livraison garanti (SLG). Ces services seraient disponibles pendant cinq mois entre novembre et mars, sept mois entre avril et octobre, ou pour une fraction de ces périodes, même pour aussi peu qu'une journée. Alliance a également proposé un service de réception interruptible, un service de livraison et un service sur tout le parcours. Elle a proposé que les droits pour ces services soient soumissionnables et qu'ils comportent des prix planchers de soumission établis par elle selon le point de réception ou la région. Les produits provenant des services saisonniers et interruptibles ne seraient pas portés au crédit du compte des droits des expéditeurs pour le service de transport garanti.

Alliance répartirait sa capacité pour ces services en ayant recours à un processus d'appels de soumissions. Ainsi, c'est le marché concurrentiel qui fixerait les prix plafonds des services en question. Si les soumissions devaient excéder la capacité disponible, celle-ci serait attribuée de la façon suivante :

- dans le cas du service saisonnier, aux soumissions assurant à Alliance la plus grande valeur actualisée nette de produits liés à la demande;
- dans le cas du service interruptible, prioritairement aux soumissionnaires les mieux-disants.

En cas de soumissions égales (valeur actualisée nette pour le service saisonnier ou des soumissions les plus hautes pour les services interruptibles), Alliance répartirait la capacité demandée ou commandée au prorata entre soumissionnaires.

Mécanisme de soumission

Alliance a déclaré qu'elle tarife les services interruptibles et saisonniers d'après les valeurs soumissionnables pour pouvoir commercialiser la capacité disponible avec un maximum de souplesse et de façon que les expéditeurs qui apprécient le plus les services aient la possibilité de soumissionner et de recevoir la valeur qu'ils recherchent. Selon la société, il s'agit d'un bon moyen économique de mettre la capacité résiduelle sur le marché sans faire de distinction injuste, et en toute transparence.

Alliance a fait valoir que les mécanismes de soumission des services discrétionnaires représentent une pratique depuis longtemps reconnue dans le cas des pipelines réglementés par l'Office. Au début des années 1990 par exemple, TransCanada a instauré une tarification flexible des services interruptibles en se fondant sur la demande du

marché de manière à promouvoir une utilisation plus efficiente de son réseau, à envoyer les bons signaux commerciaux à cette clientèle et à attribuer la capacité interruptible en périodes de pointe à ceux qui l'apprécient le plus. Dans ses Motifs de décision RH-4-91, l'Office a entériné l'objectif exprimé d'un projet d'établissement des droits de services interruptibles en fonction du marché devant mener à une utilisation plus efficiente du réseau de TCPL. Il a affirmé que la méthode proposée aiderait à garantir que la capacité interruptible disponible irait aux expéditeurs qui y attachent le plus de valeur et assurerait que le prix payé pour un service interruptible traduirait la valeur de ce service pour chaque expéditeur. Il a fait observer dans sa décision RH-1-99 qu'il voyait dans un mécanisme de soumissions un moyen foncièrement équitable et efficient de répartir la capacité disponible pour les services à court terme et que les prix ainsi pratiqués seraient des prix sensibles au marché.

Latitude pour fixer des prix planchers

Alliance a fait valoir qu'elle avait besoin d'une tarification souple pour tenir compte des conditions de marché concurrentielles. Si les contrats de service de transport garanti à long terme ne sont pas en nombre suffisant, la société pourrait devoir offrir à prix réduit des services discrétionnaires à plus court terme pour maximiser ses produits. Elle pourrait aussi avoir besoin de souplesse pour préserver la valeur de sa capacité garantie. Alliance a aussi soutenu qu'avec des contrats à plus court terme de service de transport garanti et de service de transport avec échelonnement comme ceux qu'elle a signés dans le processus des ententes préalables, il peut y avoir des moments où elle n'aura pas un nombre suffisant de contrats de transport garanti. C'est pourquoi elle a recherché, dans un souci d'équilibre risque-récompense, une tarification discrétionnaire des services interruptibles et saisonniers de manière à pouvoir réagir à l'évolution des conditions du marché.

Elle a dit avoir besoin d'une tarification souple pour s'adapter à la volatilité possible des marchés du gaz. Elle a précisé que cette tarification discrétionnaire devrait servir à demeurer au diapason des tendances en matière de contrats et à satisfaire les besoins de ses clients. Si un prix plancher de soumission est fixé trop haut, par exemple, la capacité ne trouvera pas acquéreur, et il y aura moins de produits disponibles au compte de la société. À l'inverse, si le prix plancher est trop bas, elle subirait une plus grande perte de produits que si elle avait su prévoir un prix plancher optimal. Dans ce dernier scénario, il y a aussi le risque d'une dévalorisation à long terme du service de transport garanti.

Alliance a déclaré qu'en passant d'un modèle de tarification lié au coût de service à un modèle commercial à risque, elle avait besoin de pouvoir fixer les droits de sa capacité résiduelle de transport pour optimiser les produits selon les fluctuations du marché et pour assurer une exploitation rentable à des droits peu élevés selon le besoin. La société a affirmé s'être guidée des Motifs de décision RH-003-2011 de mars 2013 où l'Office a accordé à TransCanada une certaine latitude pour fixer des prix planchers pour le service de transport garanti à court terme (SG-CT) et pour le service interruptible (TI) sur son réseau principal. Si l'Office a pu juger important de fournir à TransCanada les outils nécessaires pour tirer parti des occasions qui s'offrent sur le marché, si et quand elles peuvent se présenter, Alliance pense avoir encore plus de raisons de se voir octroyer

l'entière latitude de fixer des prix planchers de soumission, étant donné qu'elle adopte un modèle commercial à risque avec droits fixes et vu aussi de sa relative absence de pouvoir de marché.

Alliance comprend qu'à l'époque de l'instance RH-003-2011, de bas niveaux d'utilisation des débits sur le réseau principal de TransCanada, joints à l'application d'une méthode de tarification en fonction du coût de service pour une clientèle captive, faisaient monter les droits en flèche et entraînaient une baisse des contrats de service de transport garanti à grande distance et une hausse de l'utilisation du service de transport interruptible pour répondre aux besoins du marché pour le service de transport garanti. TransCanada a déposé une demande de restructuration de ses services et, en réponse, l'Office lui a accordé toute latitude de fixer des prix planchers de soumission pour son service de transport interruptible.

Alliance a fait valoir que, dans son cas, l'équilibre risque-récompense est bien différent de celui de TransCanada. Dans un contexte de coefficients de charge inférieurs dans l'utilisation de son réseau, les expéditeurs du service de transport garanti de la société, dans un régime de droits fixes, ne s'exposent pas à des hausses de droits pendant la période initiale de leurs contrats, ni à une répartition des coûts supplémentaires comme s'ils étaient des clients captifs dans un régime fondé sur le coût de service. À Alliance, les expéditeurs du service de transport garanti à droits fixes ne s'exposent pas non plus à des coûts supplémentaires découlant de soldes négatifs à des comptes de report selon la structure décrite dans la décision RH-003-2011. Les expéditeurs de TransCanada assument le risque associé aux produits et aux coûts propres à la méthode de tarification et ils ont donc aussi droit au bénéfice des produits provenant du service de transport interruptible. Quant à Alliance, elle assume le risque de sa tarification par droits fixes pour les produits et les coûts et devrait, de même, avoir droit au bénéfice des produits de ce service.

Alliance a dit avoir tout intérêt, parce qu'elle assume le risque associé aux volumes et aux produits, à maximiser les produits en offrant sa capacité résiduelle non souscrite. Son but est d'assurer une exploitation intégrale de son pipeline, ce qui exige qu'elle soit concurrentielle en matière de droits de transport et que son coût de livraison soit concurrentiel par rapport à ceux des autres grands pipelines inter-États dans la région de Chicago. Si une partie de la capacité de son pipeline demeure non souscrite par des contrats de service de transport garanti, Alliance peut tarifer ses services interruptibles et saisonniers de façon concurrentielle afin d'attirer de plus grands volumes et d'atténuer le risque de sous-utilisation. Selon Alliance, en restreignant sa liberté de fixer des prix planchers de soumission, on nuirait à sa capacité de répondre à l'évolution du marché et d'atténuer le risque qu'elle se propose d'assumer relativement aux produits et aux coûts. Alliance a affirmé ne pas avoir une clientèle captive et, dans l'exercice de cette latitude, elle subirait les contraintes du marché. Contrairement à ce qui se passe pour d'autres pipelines, où les droits pour les services à plus court terme sont très élevés pour encourager la prise de contrats à long terme, les expéditeurs d'Alliance qui se retrouveraient dans une situation semblable prendraient tout simplement des contrats auprès d'un concurrent si les services de la société n'étaient plus concurrentiels.

Alliance a chargé National Economic Research Associates, Inc. (NERA) d'analyser le caractère concurrentiel des options de transport du gaz naturel du BSOC à destination du marché de Chicago. Le rapport NERA a décrit la concurrence sur les marchés d'origine et de destination où est exploité le pipeline d'Alliance. On y a conclu que la société exerce son activité sur un marché de destination hautement concurrentiel où elle est privée de pouvoir de marché et que, sur les marchés d'origine, la part détenue par Alliance est faible si on la compare à celles d'autres sociétés pipelinières. Alliance a soutenu que, comme ses concurrents agrandissaient leurs réseaux tout près du sien, sa part du marché d'origine rétrécissait.

Les expéditeurs peuvent signer des contrats pour la capacité du service de transport garanti à long terme, si elle est disponible, en tout temps au nouveau droit fixé par la société. La capacité garantie disponible pour le long terme sera attribuée aux expéditeurs dans l'ordre d'arrivée des commandes d'expédition. Le droit fixe pratiqué pour le service de transport garanti à long terme serait celui qu'approuverait l'Office, comme il est indiqué dans le barème des droits applicable. Il s'agirait d'un tarif de recours pour les expéditeurs exigeant une certitude plus grande en matière de tarification que dans le cas des tarifs soumissionnables proposés pour les services garantis saisonniers.

Alliance a soutenu qu'en principe, des opérations sur le marché secondaire seraient possibles pour ses contrats entre les expéditeurs et leurs vis-à-vis. Tout expéditeur désireux de parer aux droits du service de transport garanti pourrait revendre sa capacité à des niveaux acceptables sur le marché et battre ainsi les prix planchers de soumission fixés plus haut par la société pipelinière pour les services discrétionnaires. En principe, plus les droits pour ces excèdent les seuils du marché, plus il devient facile au titulaire d'un contrat de service de transport garanti de revendre sa capacité sur le marché secondaire.

Les expéditeurs à long terme d'Alliance ont le choix de leurs fournisseurs de services de transport à l'expiration de leurs EST initiales. La société a dit avoir tout intérêt, dans son modèle à risque, à ne pas compromettre le fonctionnement du marché secondaire ni à y faire une concurrence déloyale. Si un expéditeur du service de transport garanti à long terme est incapable de réduire les coûts liés à sa capacité inutilisée de transport garanti sur le marché secondaire, cette impuissance alourdirait ses coûts dans ses opérations avec Alliance et rendrait moins probable le renouvellement après la période principale d'un contrat de service de transport garanti à long terme avec la société.

Alliance ne croit pas qu'une tarification discrétionnaire influerait outre mesure sur les prix des produits de base au carrefour NIT ni sur les marchés en aval. Comme le service de transport garanti à long terme est déjà mobilisé à des niveaux élevés, il resterait relativement peu de capacité de transport pour une tarification discrétionnaire. Les volumes qu'obtient Alliance en Alberta sont relativement modestes à l'heure actuelle et, selon les données des experts, sa part de marché à Chicago n'est que de 17,2 %. La société a dit qu'elle était preneuse de prix sur ce marché. On ne peut donc pas s'attendre à ce que la fixation de prix planchers de soumission par la société pour les services saisonniers et interruptibles influe sur les prix du gaz à Chicago. À son avis, sa

connectivité avec le carrefour NIT est insuffisante pour avoir une incidence sur les prix de ce carrefour gazier.

La société a indiqué vouloir consulter ses expéditeurs au sujet de l'information à fournir pendant le processus de soumission pour le service de transport interruptible. La proposition d'Alliance relativement aux rapports de gestion des prix planchers de soumission est en voie d'élaboration. Elle sera affectée par l'expérience d'exploitation à acquérir quand les services soumissionnables seront mis en place.

En réponse aux questions de l'Office, la société a présenté divers scénarios de produits possibles au cas où la capacité non souscrite serait vendue pour le service à plus court terme dans une plage de 300 % à 500 % du droit du service de transport garanti. Alliance jugeait ces scénarios peu réalistes pour diverses raisons, mais si ceux-ci devaient se concrétiser, elle pourrait gagner bien plus que ce qu'elle prévoit dans l'évaluation de ses besoins nominaux en produits, surtout dans les dernières années, quand il y aura moins de contrats de service de transport garanti.

Alliance a admis que l'Office pourrait s'inquiéter de ce que l'octroi d'une latitude entière de fixer des prix planchers de soumission pour les services interruptibles et saisonniers puisse lui apporter plus qu'un rendement équitable; selon elle, la question pourrait se régler une fois qu'on connaîtra les résultats financiers pour un certain nombre d'années d'expérience de ce que rapportent ces services. Tant que la société n'aura pas acquis de l'expérience dans la vente de ses services discrétionnaires, toute estimation des produits qu'elle pourrait en retirer serait pure conjecture. Alliance estimait que l'Office pouvait juger de la nécessité ou non d'imposer des limites à sa capacité de fixation de prix planchers pour les services discrétionnaires une fois qu'on aura plus de données en main. Elle pensait que, pour l'heure, l'Office pourrait être rassuré en sachant que la société exerce son activité sur un marché concurrentiel qui, par sa nature même, restreint sa capacité d'engranger des produits excessifs. Alliance a soutenu que l'Office n'avait pas besoin d'une étude de rendement équitable pour octroyer la latitude sollicitée dans les circonstances qui sont celles d'Alliance et qu'une telle étude était inapplicable dans le cas d'un modèle non fondé sur le coût de service.

Orientation en matière de fixation de prix planchers de soumission

Alliance s'attend à ce que la capacité disponible et celle des pipelines concurrents soient le facteur le plus susceptible d'influer sur les différences de prix planchers selon les points de réception ou les régions. Voici d'autres facteurs auxquels se reporterait la société dans un tel exercice :

- incidence des prix planchers sur le degré de souscription du service de transport garanti;
- expérience acquise avec les soumissions reçues;
- tarification passée liée à la demande et pour le service interruptible dans chaque localité;
- tarification de la capacité des concurrents;

- signaux des cours des carrefours, des prix au comptant et des prix à terme (carrefours gaziers NIT, Chicago et Dawn);
- conditions météorologiques à l'heure actuelle et à court terme;
- niveaux de stocks;
- offre et demande de gaz naturel;
- taux de change canado-américain.

Alliance a indiqué que la fixation de prix planchers par point de réception pour le service interruptible et le service garanti saisonnier prévient toute tarification créant des distinctions injustes, parce que tous les expéditeurs à un point donné de réception auront la même possibilité de soumissionner la capacité en question aux mêmes prix planchers. La société était d'avis que la situation était toute autre pour les expéditeurs qui se trouvaient à différents points de réception. Dans leur cas, la tarification à chaque point de réception pourrait traduire les réalités économiques associées à l'acheminement de gaz à ce point. Pour citer un exemple, les droits du SRG varient selon les points de réception sur le réseau de NGTL, et Alliance tiendrait compte de ces données de tarification au moment de fixer des prix planchers par point de réception. D'après la société, comme les contrats de SRG, y compris les TIP qui y sont liés, restreignent la capacité disponible aux divers points de réception, il est probable que la société fixerait des prix planchers supérieurs à ces endroits en prenant en considération cette capacité moindre.

Alliance a déclaré ne pas avoir envisagé de limiter l'information non publique mise à la disposition des employés responsables de la fixation des prix planchers de soumission. Elle juge cependant que cette information non publique n'aurait guère de valeur aux fins du processus de soumission. Alliance a prétendu qu'elle entrerait principalement en concurrence pour les volumes discrétionnaires aux points de réception en raccordement double pour la livraison sur les marchés du Midwest où elle subit la concurrence d'autres grands pipelines inter-États. C'est pourquoi elle se servirait surtout de l'information publique sur le marché pour fixer les prix planchers, de sorte que les expéditeurs pourraient obtenir un coût net ou un coût de livraison plus intéressant que celui de toute solution de rechange.

Opinion de BP Canada

BP Canada a fait valoir que l'Office devrait refuser la demande parce qu'elle ne crée pas une tarification juste et raisonnable. Une autre possibilité serait que l'Office refuse à Alliance une entière latitude en matière de tarification.

Alliance a décrit les scénarios de tarification à 300 % et 500 % du service de transport garanti avancés par l'Office comme « peu plausibles » au motif que les expéditeurs se rabattraient volontiers sur ce dernier service au lieu de payer un droit aussi élevé, mais BP Canada voyait dans ces scénarios un important résultat possible auquel l'Office devrait s'attacher au moment d'évaluer si les produits totaux attendus par la société découlaient de droits justes et raisonnables. À l'appui de sa prétention, BP Canada a évoqué l'expérience de la tarification discrétionnaire à TransCanada, où le droit moyen

pondéré en fonction du volume pour le service de transport interruptible correspondait à 543 % du droit du transport garanti. De plus, BP Canada a présenté une analyse montrant que la tarification discrétionnaire pouvait engendrer un RCA excessif et a ajouté qu'Alliance n'avait produit aucun élément de justification d'un tel niveau de rendement.

Opinion de l'ACPP

L'ACPP a dit craindre que la situation sans précédent qui a amené l'Office à accorder une latitude inégalée et illimitée en matière de tarification pour le réseau principal de TransCanada ne devienne la norme au lieu de constituer l'exception. Selon elle, dans sa décision RH-003-2011, l'Office a adopté des mesures sans précédent devant une situation elle-même sans précédent pour le réseau principal de TransCanada. Celui-ci était exposé à une perte de charge à grande distance à cause des marchés de l'est du pays qui optaient pour des contrats de transport courte distance sur le réseau principal afin de s'approvisionner auprès des nouvelles sources de gaz de schiste aux États-Unis. Il s'ensuivait une spirale ascendante des droits et une spirale descendante menant à la mort de l'entreprise. L'Office a rejeté la proposition de TransCanada qui visait avant tout au recouvrement de ses coûts. Il a plutôt fixé les droits pour plusieurs années au-dessous du coût de service. Il l'a fait à un niveau qui, à ses yeux, était un niveau maximal propre à sauvegarder la compétitivité du réseau principal. Dans ce modèle, le recouvrement des coûts du réseau principal dépendait d'un accroissement des débits à grande distance à des niveaux bien supérieurs et sur une période de plusieurs années. TransCanada était menacée si ce scénario ne se réalisait pas. Elle prévoyait pouvoir accroître ses débits à grande distance, mais beaucoup d'incertitude subsistait à ce sujet à l'époque. L'Office a clairement dit que TransCanada assumait ce risque tout compte fait et que, si les débits à grande distance ne se rétablissaient pas, la société devrait revenir à l'Office en proposant un remède à ses investissements à sec.

L'Office a ainsi accordé à TransCanada une latitude encore inégalée de fixer les prix planchers de soumission pour le TI et le TG-CT à tout niveau qu'elle choisirait (mais le prix plancher du TG-CT ne pouvait être inférieur à 100 % du droit du service de transport garanti). L'ACPP avait clairement indiqué que cette latitude donnait à TransCanada un outil pour dissuader les marchés du transport garanti d'utiliser les services de transport interruptible et de SG-CT, lesquels étaient disponibles en toute fiabilité à cause d'une forte capacité à grande distance non souscrite. Le but était de les inciter plutôt à utiliser le service de transport garanti. Ce service était tarifé sous son coût, et une capacité abondante à grande distance était disponible pour une durée minimale d'un an comme solution de rechange. Une tarification discrétionnaire conférerait aussi à TransCanada la capacité de hausser les produits du TI et du SG-CT quand ces services seraient en demande.

Dans sa décision RH-001-2014, l'Office a approuvé en substance une demande fondée sur le règlement intervenu entre TransCanada et les sociétés de distribution locale (SDL) avec une tarification des services en provenance du BSOC qui demeurait inférieure au coût de service pour l'essentiel de la période initiale de six ans visée par ce règlement. Craignant que les expéditeurs reviennent au transport interruptible et au SG-CT pour leurs besoins en transport garanti, l'Office a permis à TransCanada de conserver sa

latitude illimitée en matière de fixation des prix. Il a toutefois indiqué qu'il examinerait s'il y avait lieu de maintenir une tarification discrétionnaire à l'audience prévue à mi-chemin dans cette période initiale de six ans.

L'ACPP a indiqué qu'Alliance se trouvait dans une situation très différente de celle du réseau principal de TransCanada. Alliance continue à assurer une solide desserte directe des marchés par l'approvisionnement gazier du BSOC et la production a augmenté dans un rayon de 40 km du pipeline depuis 2001, alors que l'approvisionnement a diminué globalement dans le BSOC.

On se doit de considérer à la lumière du tableau partagé des avantages que cela comporte les marchés et les SDL « captifs » dont parle Alliance dans diverses parties de sa preuve et dans ses réponses aux demandes de renseignements. Elle dit, en effet, que TransCanada et elle ne sont pas dans la même situation. TransCanada peut certes se louer de disposer d'un certain nombre d'installations bien utilisées dans l'est, mais elle est aussi appelée à bâtir à l'est une capacité nouvelle qui prive encore plus de leur charge ses services à grande distance. Elle a aussi une capacité inutilisée qu'elle se propose de réaffecter au pétrole.

L'ACPP a soutenu que le réseau principal de TransCanada compte à la fois des sources d'approvisionnement multiples, de nombreux points d'entrée et de sortie du gaz et des services à petite et à grande distance en direction des marchés qu'elle dessert, ce qui donne un éventail de possibilités à ses expéditeurs. Dans le cas d'Alliance en revanche, une fois que le gaz est en route entre la zone de collecte et le carrefour de Chicago, la destination ultime est toujours la même, l'interconnexion avec Alliance U.S. et le traitement de tout le gaz naturel par l'usine Aux Sable.

La tarification discrétionnaire d'Alliance n'est ni nécessaire ni raisonnable

L'ACPP a fait valoir qu'Alliance ne justifie guère ce qu'elle propose comme tarification discrétionnaire du service interruptible et du service garanti saisonnier. Alliance invoque la décision RH-003-2011 et fait observer qu'elle assume le risque dans le cadre de son offre de nouveaux services. L'ACPP affirme pour sa part que la raison d'être d'Alliance demeure la même et que ce n'est pas le premier pipeline à devoir faire face à un repositionnement de ses services et de ses droits. Tous les pipelines courent des risques, et c'est pour cela qu'ils reçoivent un rendement des capitaux propres ajusté en fonction du risque.

L'ACPP a fait observer qu'Alliance a reconnu sa position unique et son avantage concurrentiel en étant un pipeline qui achemine en droite ligne du gaz riche en liquides vers le carrefour de Chicago.

Selon les observations de l'ACPP, l'offre de nouveaux services repose sur le recouvrement des coûts d'Alliance. L'ACPP a affirmé qu'Alliance a refait le plein de contrats avec succès. Le service interruptible et le service saisonnier permettront d'exploiter la capacité non souscrite par des contrats à long terme. Dans un processus de soumission, les expéditeurs soumissionneront la pleine valeur réelle du service au

moment où la capacité a de la valeur. L'ACPP a affirmé qu'Alliance s'attend à combler le manque à gagner présenté dans son analyse du début de janvier 2015. Elle a ajouté que la prestation d'un service de transport interruptible prioritaire et d'un service de transport interruptible au niveau des droits du service de transport garanti lui apporterait des produits appréciables.

Constatant qu'Alliance a apporté un surcroît de valeur aux expéditeurs de son service de transport garanti avec un TIP tarifé à hauteur de 110 % et 125 % du droit du service de transport garanti en deux tranches, l'ACPP a indiqué que le service garanti saisonnier réduirait le TIP disponible à ces expéditeurs, alors que le TI pourrait constituer une solution de rechange si le droit est inférieur à celui du TIP. L'ACPP a cependant souligné qu'Alliance avait déclaré ne pas vouloir se servir de la tarification discrétionnaire pour ne pas dévaloriser le service de transport garanti auprès de sa clientèle.

L'ACPP a signalé que la durée minimale du service de réception ou du service sur tout le parcours est de trois ans, que le service de réception dans la zone 1 et le service sur tout le parcours n'ont pas été disponibles depuis le 12 décembre 2014 et que plus d'ententes préalables ont été signées depuis lors.

Selon l'ACPP, Alliance n'avait pas indiqué s'attendre à ce que les expéditeurs utilisent le service garanti saisonnier ou le service interruptible comme solution de rechange au service de transport garanti, comme la situation s'est présentée dans le cas des décisions RH-003-2011 et RH-001-2014

En réponse à l'affirmation d'Alliance selon laquelle elle serait souvent incapable de fixer des prix planchers de soumission dans une fourchette allant de plus de 300 % à 500 % du droit du service de transport garanti si l'on en juge par les données passées sur le coût net moyen, l'ACPP a fait valoir qu'une affirmation semblable avait été faite dans le cadre de l'instance RH-003-2011 et qu'elle avait été acceptée par l'Office, mais que, en réalité, TransCanada avait pu fixer le prix plancher à de très hauts niveaux, soit de 40 à 50 fois le droit du service de transport garanti.

L'ACPP estimait que la preuve déposée par Alliance sur son pouvoir de marché semblait conçue pour démontrer que sa façon de mener le processus de prise de nouveaux contrats pour ses nouveaux services et l'absence de dépôt d'une demande de tarification intégrale au coût de service ne devraient pas troubler l'Office. Le rapport d'expert de M. Makholm (première partie du rapport NERA) indiquait que tout pouvoir de marché se trouverait restreint du fait de l'adoption par Alliance d'un régime « non discriminatoire fondé sur le coût » [traduction].

Quel que soit le bien-fondé de ce que présente, selon Alliance, comme éléments de preuve sur le pouvoir de marché, il reste que, avec un service de réception bien souscrit, il existe un marché captif au point d'échange de la société pour tout service de livraison qui en part. C'est ce que confirme le fait que tout le gaz soit destiné avec livraison initiale à l'usine à gaz Aux Sable.

L'ACPP a fait observer que l'évaluation de pouvoir de marché à laquelle s'était livré M. Makholm (deuxième partie du rapport NERA) indiquait que tous les marchés d'origine sont concentrés et qu'Alliance y dispose de parts de marché appréciables dans le contexte de cette analyse. Dans l'optique de la Federal Energy Regulatory Commission, on doit démontrer, pour conclure à l'absence de pouvoir de marché, qu'il n'y en a pas sur les marchés tant d'origine que de destination. Selon l'ACPP, l'analyse de M. Makholm montrait un pouvoir de marché sur le marché d'origine.

Elle a mentionné qu'Alliance avait fait référence à des facteurs susceptibles d'aider à atténuer l'exercice d'un pouvoir de marché en parlant notamment d'usines en raccordement double. Il reste, selon l'ACPP, que la société dessert une zone de croissance et que la capacité qu'ont les expéditeurs de passer à un autre pipeline physiquement raccordé à une usine est restreinte par la capacité disponible dans cet autre pipeline. Dans le cas du réseau T-Nord de Westcoast dans le nord-est de la Colombie-Britannique et du réseau de NGTL dans cette région et dans le nord-ouest de l'Alberta, la capacité est souscrite entièrement ou presque entièrement à tel point qu'il n'existe plus de capacité excédentaire pouvant aider à servir de contrepoids à l'exercice du pouvoir de marché d'Alliance.

L'ACPP a déclaré qu'Alliance n'avait pas justifié de façon utile que l'on distingue par rapport à d'autres services à tarification fixe son service interruptible et son service garanti saisonnier en vue d'un traitement discrétionnaire ou différent. Il n'y a pas non plus d'examen réel de la façon dont le service de transport garanti représenterait un bon recours par rapport au service interruptible ou au service garanti saisonnier dans l'offre de nouveaux services d'Alliance avec des durées minimales de trois ans, des services bien souscrits et le TIP. La manière qui convient, selon l'ACPP, est de se fonder sur le coût les prix planchers du service saisonnier et du service interruptible, comme il est d'usage de le faire en matière de tarification et comme Alliance l'a fait pour le TIP.

L'ACPP ne s'oppose pas à un processus de soumission qui est courant et offre une bonne possibilité supplémentaire au pipeline. Elle s'oppose à la latitude que recherche la société de fixer à tout niveau qu'elle choisit les prix planchers du transport interruptible et du service garanti saisonnier. Selon elle, on devrait faire plafonner les prix planchers que peut établir Alliance.

À son avis, le prix maximal de la seconde tranche du TIP à 125 % constituerait un prix plancher maximal raisonnable. Selon elle, il était supérieur au droit du service de transport garanti, et correspondait au maximum que paierait un expéditeur du service de transport garanti pour le TIP. Toutefois, les expéditeurs du service de transport garanti jouiraient d'un accès prioritaire au TIP par rapport aux expéditeurs du service interruptible. Ces derniers soumissionneraient à partir de 125 % et pourraient être appelés à payer davantage.

L'ACPP a fait valoir qu'Alliance devrait pouvoir offrir son service de transport interruptible à prix réduit. Un prix plancher pourrait être fixé pour le service garanti saisonnier au niveau du droit du service de transport garanti, de sorte que le premier

puisse être mis en soumission à des valeurs planchers variant de 100 % à 125 % du droit du second.

6.1.1 Opinion de l'Office

L'Office approuve le service saisonnier pour le SGP, le SRG et le SLG. Il approuve aussi le service de réception interruptible, le service de livraison interruptible et le service interruptible sur tout le parcours. Il convient avec Alliance que les produits tirés de ces services devraient être portés au compte de la société à condition d'utiliser le compte de réserve décrit au chapitre 8.

L'Office approuve l'usage d'un mécanisme de soumission pour fixer les droits de ces services. Conformément aux décisions antérieures, l'Office continue à penser qu'un mécanisme de soumission constitue un moyen efficace d'attribuer la capacité à ceux qui l'apprécient le plus. Comme il l'a écrit dans sa décision RH-1-99, il estime qu'un mécanisme de soumission est un moyen foncièrement équitable et efficient de répartition de la capacité disponible pour les services à court terme et que les prix ainsi pratiqués tiennent compte du marché.

Alliance a demandé la capacité de fixer des prix planchers de soumission selon le point de réception ou la région. L'Office accepte les observations de la société selon lesquelles elle aurait de la sorte plus de souplesse pour s'adapter aux conditions du marché. Il approuve donc la demande. Il surveillera toutefois la manière d'établir les prix planchers, comme il le décrit ci-après.

Alliance a aussi demandé une latitude illimitée pour fixer les prix planchers de soumission des services saisonniers et interruptibles. L'Office note que cette demande vient peu après l'octroi d'une tarification discrétionnaire semblable à TransCanada dans sa décision RH-003-2011. Une bonne partie de la preuve au dossier de la présente instance s'emploie à comparer la situation actuelle d'Alliance et celle de TransCanada à la suite de l'instance RH-003-2011.

L'Office conclut que le risque qu'assume Alliance (voir le chapitre 8) ne justifie pas qu'il lui accorde la latitude de hausser les prix planchers de soumission comme elle l'entend. Lorsqu'il a conféré cette latitude à TransCanada dans la décision RH-003-2011 et qu'il l'a maintenue dans la décision RH-001-2014, l'Office a tenu compte de la situation sans précédent dans laquelle se trouvait TransCanada avec des changements importants sur le marché, des débits en décroissance, des droits en progression et un affaiblissement général de la compétitivité de son réseau principal. L'Office remarque qu'Alliance n'a pas fait la preuve d'une baisse importante des débits ni d'une hausse appréciable des droits. Au contraire, le pipeline d'Alliance a été hautement utilisé et les droits ont été

stables. Comme cela est indiqué au chapitre 3, le pipeline a presque fait le plein de contrats pour le service de transport garanti sous le régime de l'offre de nouveaux services. L'Office a donc lieu de croire qu'il demeurera très utilisé dans l'immédiat. De plus, les droits fixes du service de transport garanti que propose Alliance assureront une stabilité des droits. L'Office fait observer qu'Alliance n'a pas non plus fait la preuve que des contrats de service garanti ne seraient pas renouvelés, que des infrastructures de contournement seraient construites ni que sa compétitivité diminuait.

Dans l'instance RH-003-2011, l'Office a jugé que les droits demandés par TransCanada dans une tarification basée sur le coût de service n'étaient pas concurrentiels. Il a donc fixé les droits du service de transport garanti plus bas que ne le demandait la société. Dans la présente instance, l'Office approuve les droits du service de transport garanti que propose Alliance. Ces droits inférieurs aux droits existants fondés sur le coût de service ont été acceptés par le marché, comme en témoignent les ententes préalables déjà signées pour le service de transport garanti.

Dans sa décision RH-003-2011, l'Office a écrit que, dans le réseau principal sous-utilisé de TransCanada, les expéditeurs jouissaient d'un accès pour ainsi dire assuré aux services discrétionnaires et s'en servaient pour répondre à leurs besoins de transport garanti, privant ainsi TransCanada de la capacité de recouvrer ses coûts pour la capacité utilisée et légitimant que les services discrétionnaires commandent des droits supérieurs. L'Office constate qu'Alliance n'a pas fait la preuve d'une sous-utilisation de son pipeline qui ménagerait aux expéditeurs un accès assuré aux services discrétionnaires pour leurs besoins de transport garanti. Elle n'a pas indiqué non plus que ses coûts annuels ne seraient pas couverts, parce qu'une partie de sa capacité serait inutilisée à certains moments dans l'année. Si on tient compte des niveaux actuels de souscription du service de transport garanti et de la possibilité qu'ont certains expéditeurs de ce service d'utiliser une tranche supplémentaire de 25 % de leur capacité pour obtenir le TIP, l'Office juge qu'il ne reste plus guère de capacité pour des services saisonniers ou interruptibles.

L'Office conclut que les circonstances que connaissait TransCanada au moment de la décision RH-003-2011 étaient radicalement différentes de celles qui prévalent actuellement pour Alliance. Le pipeline d'Alliance est hautement utilisé et le service de transport garanti est presque entièrement souscrit. Par conséquent, il n'y a pas lieu de croire que le mécanisme de soumission et le marché ne se feront pas le reflet de la valeur du transport. Par conséquent, selon l'Office, une intervention de la part d'Alliance n'est pas nécessaire et la limite supérieure des droits ser.: établie par le marché.

Dans sa décision RH-003-2011, l'Office a écrit ce qui suit :

> Il est juste et raisonnable que les expéditeurs qui doivent avoir un accès garanti au réseau principal pendant l'année paient la totalité des coûts annuels liés à la capacité dont ils ont besoin. Les expéditeurs qui nécessitent réellement le service sur le réseau principal peuvent limiter leur exposition aux droits discrétionnaires en choisissant de passer un contrat de SG. Les droits de SG servent ainsi de tarif de recours pour protéger les expéditeurs contre les droits élevés des services discrétionnaires.

Dans cette décision, l'Office a fait observer que quiconque se voyait refuser les tarifs de recours pourrait déposer une plainte auprès de lui.

Alliance a soutenu que, dans le cas des expéditeurs ayant besoin d'une plus grande certitude en matière de tarification qu'avec les droits soumissionnables proposés pour le service garanti saisonnier, un droit fixe approuvé par l'Office pour le service de transport garanti à long terme servirait de tarif de recours. L'Office constate cependant que, s'il peut exister une capacité supplémentaire dans les conditions d'exploitation du pipeline, cette capacité n'a rien de sûr et ne peut être offerte comme s'il s'agissait d'un service de transport garanti. C'est pourquoi il conclut que, pour cette capacité, il n'y a pas de tarif de recours propre à protéger les expéditeurs contre des droits plus élevés de services discrétionnaires.

Il est d'accord avec l'ACPP qui propose de ne pas accorder à Alliance la faculté de fixer à plus de 125 % du droit fixe correspondant pour cinq ans le prix plancher de soumission des services saisonniers et interruptibles. Les expéditeurs peuvent soumissionner à tout niveau à hauteur ou au-dessus du prix plancher qui permettra au marché de pousser les droits en hausse quand la capacité est moindre.

Les expéditeurs du service de transport garanti ont un accès privilégié au TIP que n'ont pas ceux du service de transport interruptible. Ils paieront au maximum 125 % du droit correspondant du service de transport garanti pour cinq ans. Par le jeu même du mécanisme de soumission, les droits payés par les expéditeurs du transport interruptible pourraient monter bien plus haut.

Pour la question des droits réduits pour les services interruptibles et saisonniers, l'Office convient avec Alliance que la capacité d'abaisser les droits permettrait d'attirer des volumes supplémentaires en cas de capacité excédentaire. Il craint, comme la société, que des droits trop bas seraient de nature à diminuer la valeur perçue du service de transport garanti. Il reste que, dans ce cas, un service de transport interruptible sera indisponible ou restreint un grand nombre de jours. Alliance peut, par conséquent, réduire le prix du service interruptible à tout niveau. Elle n'est

pas obligée de le faire et sera donc entièrement maître des conséquences d'un allègement des droits des services interruptibles et saisonniers.

L'Office ne juge pas qu'il serait juste et raisonnable d'abaisser les droits du service garanti saisonnier au-dessous des droits du service de transport garanti sur plusieurs années. Les expéditeurs du service de transport garanti ont pris des engagements de taille pour recevoir le service et ils acquittent les droits du pipeline. Les expéditeurs du service saisonnier ne se sont pas engagés à acquitter à l'année ces mêmes droits pour une ou plusieurs années, mais ont droit au transport garanti tout comme les expéditeurs du service de transport garanti. Ainsi, Alliance ne pourra pas réduire les droits du service saisonnier au-dessous des droits correspondants du service de transport garanti pour cinq ans.

En ce qui concerne l'information à fournir pendant le processus de soumission du service de transport interruptible, Alliance a dit avoir l'intention de consulter ses expéditeurs. Sa proposition au sujet des rapports de gestion des prix planchers de soumission est en cours d'élaboration. Alliance croit que l'information non publique n'a guère de valeur dans ce processus de soumission et a affirmé qu'elle se servirait avant tout de l'information publique sur le marché au moment de fixer les prix planchers.

L'Office ordonne à Alliance de consulter les expéditeurs et de lui soumettre un rapport sur ce qui suit :

- précisions sur les mécanismes du processus d'appel de soumissions, notamment sur le moment et la façon pour la société d'annoncer les prix planchers, sur les délais de présentation des soumissions et sur toute relation entre les périodes de proposition pour le TIP et de soumission pour le service interruptible ou saisonnier;
- information à communiquer aux expéditeurs pour garantir la transparence de la démarche par laquelle la société fixe les prix planchers de soumission en n'oubliant pas à cet égard de préciser la capacité disponible dans son réseau;
- information à prévoir dans les rapports trimestriels à l'Office (voir le chapitre 9) au sujet de la gestion des prix planchers pour chaque parcours et avec des renseignements sur les soumissions retenues;
- mesures que prévoit prendre la société pour prévenir l'utilisation d'une information non publique dans la fixation des prix planchers;
- obligation pour la société d'offrir la capacité disponible en service saisonnier ou interruptible et façon dont elle déterminerait cette capacité;
- tout autre facteur d'intérêt reconnu par Alliance ou les expéditeurs pour ce qui est de la latitude dont jouit la société d'établir les prix planchers.

Alliance doit déposer ce rapport à l'Office et le signifier aux expéditeurs et aux autres intéressés d'ici le 7 octobre 2015. Les intéressés disposeront alors de 15 jours pour déposer leurs commentaires à l'Office.

En conclusion, l'Office approuve l'ensemble des services interruptibles et saisonniers que propose Alliance. Ces services seront soumissionnables compte tenu des prix planchers fixés par la société selon le point de réception ou la région. Le prix plancher de soumission des services saisonniers pourra être de 100 % à 125 % du droit fixe correspondant pour cinq ans. Le prix plancher des services interruptibles sera fixé à tout niveau jusqu'à 125 % du droit fixe correspondant pour cinq ans.

Chapitre 7

Suppléments pour écart de coûts récupérables et cessation d'exploitation

7.1 Supplément pour écart de coûts récupérables

Opinion d'Alliance

Pour l'établissement de droits fixes, Alliance a tenu compte de certains coûts récupérables dans ses prévisions de coût de base. Elle jugeait que ces coûts ne dépendaient pas entièrement de sa volonté et, donc, de sa capacité de les prévoir avec justesse. Au cas où les coûts récupérables réels dépasseraient les niveaux intégrés aux droits fixes, elle proposait d'appliquer un supplément lié à la demande et un supplément lié au produit à chacun des nouveaux services de transport. Elle a cependant souligné que le supplément pour écart de coûts récupérables (ECR) ne servirait pas à compenser le manque à gagner causé par une baisse des volumes contractuels effectifs par rapport aux déterminants de facturation prévus.

Elle a défini les cinq catégories suivantes de coûts récupérables :

i) intégrité pipelinière avec les remplacements de conduite ou les changements de tracé rendus nécessaires pour se conformer aux codes et aux règlements gouvernementaux applicables;

ii) impôt foncier et taxe d'affaires;

iii) recouvrement des frais par l'Office;

iv) taxe sur le combustible servant à alimenter les compresseurs;

v) prélèvements pour l'environnement sous forme de taxation du carbone et de frais de conformité en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

Elle a en outre proposé que le supplément pour ECR tienne compte de tout nouveau coût imposé par les autorités gouvernementales ou réglementaires.

Elle a fait valoir que ce supplément devait être perçu dans les cinq catégories auprès de tous les utilisateurs du pipeline, y compris auprès des expéditeurs des services saisonniers et interruptibles. Alliance était d'avis qu'au moment d'estimer la valeur concurrentielle sur le marché des prix planchers de soumission affichés, les éventuels expéditeurs pour ces services tiendraient compte dans leur analyse des suppléments pour ECR applicables.

D'après Alliance, une telle démarche relativement au supplément pour ECR changerait peu le rapport risque-récompense dans le modèle commercial à risque proposé compte tenu de sa propre prise en charge de l'ensemble des risques liés au pipeline en matière de coûts. Elle a soutenu que, dans un tel transfert fondamental des risques rattachés aux coûts des expéditeurs à la société même, on s'écartait grandement de ce qui serait un

équilibre normal entre les risques et les avantages, ce qui justifiait à ses yeux ce qu'elle proposait comme traitement avec les cinq catégories de coûts récupérables.

Elle a ajouté qu'elle avait largement intérêt à gérer toute sa structure de coûts, y compris les coûts indépendants de sa volonté directe, de manière à rester concurrentielle et à conserver sa clientèle. Selon elle, cet intérêt ferait qu'elle chercherait chaque année à ne pas imposer de supplément pour ECR et contribuerait à donner aux expéditeurs une plus grande certitude en matière de droits.

Elle a affirmé que, dans ses consultations auprès des expéditeurs, aucun n'avait exprimé de préoccupations concernant les variations possibles de ce supplément pour ECR et les discussions sur le sujet s'étaient limitées à des demandes d'éclaircissements.

Opinions des participants

Bien qu'aucun participant n'ait exprimé de préoccupations en ce qui concerne l'utilisation du supplément pour ECR, BP Canada a soulevé des questions au sujet des comptes de report liés à ce supplément. Ce point est examiné plus en profondeur à la section 7.2.

7.2 Comptes de report du supplément au titre des coûts récupérables

Opinion d'Alliance

Alliance a proposé d'établir, pour chaque nouveau service, un supplément pour ECR comparable à la répartition des cinq catégories de coût dans le calcul des droits fixes du service de transport garanti. Cela signifie que, chaque mois, le solde de clôture de l'écart entre le coût de base prévu et le coût réellement engagé dans chaque catégorie serait réparti entre les trois zones de conception des droits. On additionnerait les valeurs des écarts de coûts en fin d'année pour les cinq catégories de chacune des trois zones de conception des droits. Si les valeurs étaient positives entre le coût engagé par Alliance et le coût de base prévu compte tenu des frais financiers, il y aurait recouvrement des sommes par les trois comptes de report pour ECR pour autant de zones de conception des droits.

Alliance a également proposé de rajuster le supplément pour ECR en fonction de tout écart débiteur du supplément de l'année précédente. Là encore, on constaterait mensuellement le solde de clôture de l'écart entre le produit prévu et le produit réel. L'écart de produits en fin d'année, frais financiers inclus, serait réparti entre les trois comptes de report pour ECR en produits.

Pour chaque année de tarification, Alliance prévoit faire la somme des coûts et produits reportés de l'année précédente dans les divers comptes de report pour ECR. En cas de sous-recouvrement des coûts récupérables totaux, la somme serait appliquée à chacun des nouveaux services comme supplément ECR lié à la demande ou supplément lié au produit de base. En cas de surrecouvrement, la société propose de conserver les

sommes de manière à maintenir un équilibre général entre les risques et les avantages qu'elle dit assumer dans son offre de nouveaux services.

Elle a précisé qu'un taux fixe de 8,75 % pourrait être établi pour les frais financiers dans les deux types de comptes de report pour ECR. Pour elle, ce taux équivalait au taux total après égalisation du rendement de la base tarifaire provenant de cette base théorique et des diverses composantes des besoins nominaux en produits.

Opinion de BP Canada

BP Canada était d'avis qu'il était déraisonnable de permettre à Alliance de conserver les sommes recouvrées en trop tout en percevant auprès des expéditeurs les valeurs sous-recouvrées, d'autant que la société avait elle-même posé l'hypothèse d'une échelle mobile pour les coûts qu'elle prévoyait.

7.2.1 Opinion de l'Office

La sécurité pipelinière est et a toujours été d'une importance primordiale pour l'Office. Aussi estime-t-il que toutes les mesures qui s'offrent devraient être adoptées pour assurer la protection de la population et de l'environnement. Soucieux de respecter l'obligation prise envers tous les exploitants réglementés de prévoir, prévenir, gérer et atténuer les conditions susceptibles d'être dangereuses, il s'attend à ce qu'Alliance continue à appliquer un solide plan d'intégrité et veille à une exploitation sécuritaire de son pipeline.

Le mécanisme pour ECR est fonction de catégories précises de coûts récupérables qu'Alliance a indiqués comme n'étant pas entièrement maîtrisables et échappant à sa volonté pour ce qui est de les prévoir avec justesse. Les dépenses liées à l'intégrité font partie de ces coûts. L'Office reconnaît la nécessité de créer ce type de mécanisme en raison de la variabilité des coûts en question. Ce que propose Alliance comme traitement d'imputation par un supplément pour ECR est conforme, à ses yeux, au traitement de coûts semblables par d'autres sociétés pipelinières qu'il réglemente.

L'Office approuve les catégories de coûts pour ECR et la méthode d'établissement du supplément telles qu'elles ont été proposées par la société. Il estime cependant que les catégories envisagées, et en particulier la catégorie des coûts liés à l'intégrité, sont trop larges pour que les expéditeurs ou lui-même puissent être sûrs des coûts qui y seraient admissibles. Il ordonne donc à Alliance de déposer auprès de lui et de signifier à ses expéditeurs et autres parties intéressées, d'ici le 7 décembre 2015, une description complète des coûts devant être inclus dans chaque catégorie de coûts pour ECR. Les parties intéressées auront ensuite 15 jours pour transmettre leurs observations à l'Office.

Il rappelle à Alliance que, conformément à l'alinéa 60(1)*a*) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, une société doit s'abstenir d'imposer des droits autres que les droits spécifiés dans un tarif produit auprès de l'Office et en vigueur. Il demande à Alliance de déposer tout projet de supplément pour ECR à l'Office et de détailler les coûts de chaque catégorie dans le calcul de ce supplément pour plus de transparence.

La société a proposé de créer deux comptes de report pour ECR où seraient comptabilisés les écarts entre les coûts effectifs et les coûts prévus. L'Office juge que l'utilisation de comptes de report et de frais financiers afférents est appropriée. Il estime que ce qui est proposé comme comptes de report pour ECR en coûts et en produits constitue un bon mécanisme de gestion et de comptabilisation des écarts entre les coûts réels et prévus. Il pense aussi que la prévision des dépenses pourrait représenter un exercice difficile pour les catégories de coûts pour ECR, surtout s'il s'agit de dépenses liées à l'intégrité. Il pourrait y avoir des écarts importants entre les coûts estimatifs et les coûts effectifs. L'Office considère que des comptes de report pour la gestion et la surveillance des dépenses pour ECR, plus particulièrement en matière d'intégrité, seront une incitation suffisante pour mener les travaux qui conviennent en temps utile et atténueront les préoccupations exprimées au sujet d'une surestimation des dépenses dans ce domaine. Il approuve l'utilisation et le maintien des comptes de report pour ECR proposés ainsi que les frais financiers s'y rattachant.

Il constate qu'Alliance propose de conserver les sommes recouvrées en trop au titre des coûts pour ECR et que cela correspond à la nature « à risque » de son offre de nouveaux services. Il s'inquiète d'un mode de compensation d'une société exposée à des risques où on permet à celle-ci de conserver toute somme issue d'une perception excédentaire de coûts à imputer. À son avis, d'autres mécanismes conviennent mieux s'il s'agit de prévoir une compensation pour les risques que court une société. Il en est question aux chapitres 6 et 8. Ainsi, l'Office n'approuve pas la proposition d'Alliance de verser à son compte les sommes issues d'un recouvrement en trop au titre des comptes de report pour ECR. Il ordonne plutôt à Alliance de reporter à l'année suivante tout solde de fin d'année à ses comptes de report en produits pour l'appliquer aux futurs suppléments pour ECR. En cas de solde de produits pour ECR au moment de la révision des droits, l'Office déterminera quelle est la meilleure méthode pour en disposer.

Pour plus de transparence envers les expéditeurs et l'Office en ce qui concerne les sommes pour ECR perçues, il donne également instruction à Alliance de prévoir la production de rapports sur le mécanisme pour ECR. Les exigences de déclaration des coûts pour ECR sont précisées au chapitre 9.

Enfin, l'Office s'attend à ce qu'Alliance rencontre régulièrement ses groupes de travail les tenir informés et discuter des coûts, des suppléments et les soldes des comptes de report pour ECR. Ce mécanisme garantira plus de clarté, de transparence et de communication en la matière.

7.3 Supplément au titre de la cessation d'exploitation

Dans ses Motifs de décision MH-001-2013, l'Office s'est attaché à tout ce qui est mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds pour financer la cessation d'exploitation des installations de toutes les sociétés pipelinières qu'il réglemente. Dans la présente instance, Alliance a dit être en voie de passer à un nouveau modèle de tarification et de prestation de services qui l'obligerait à modifier sa méthode de prélèvement. À l'époque, la société a indiqué vouloir se référer aux directives de l'Office dans sa décision MH-001-2013 lorsque viendrait le moment pour elle de solliciter l'approbation de ce nouveau modèle.

Opinion d'Alliance

Alliance a proposé de prélever les fonds de cessation d'exploitation par des suppléments liés à la demande et au produit (gaz) qui seraient à appliquer à chacun de ses nouveaux services. Le supplément au titre de la cessation d'exploitation serait perçu auprès de tous les expéditeurs dans chacune des trois zones de conception des droits, c'est-à-dire auprès de tous les utilisateurs des services de transport garantis, saisonniers et interruptibles.

La société a proposé de répartir le montant de la contribution annuelle entre les trois zones de conception des droits à l'aide d'un facteur fondé sur la valeur comptable nette de l'actif pipelinier, comme elle l'avait fait dans le calcul de ses droits fixes. Comme le coût total estimatif de cessation d'exploitation à prévoir pour le pipeline est étroitement lié à l'ordre de grandeur de l'actif corporel à retirer ou à surveiller après la cessation d'exploitation, elle a jugé qu'un facteur de répartition faisant intervenir la valeur comptable nette de l'actif conviendrait. Elle a aussi proposé de faire correspondre la valeur quotidienne du supplément lié à la demande pour les services saisonniers et le supplément lié au produit pour les services interruptibles au droit de coefficient de charge à 100 % pour le supplément de cessation d'exploitation lié à la demande.

Elle désirait que les suppléments liés à la demande et au produit soient perçus sur une période de 40 ans à raison de 10 903 723 $ par an, comme l'a approuvé l'Office dans sa décision MH-001-2013. D'après Alliance, cette contribution annuelle s'appliquerait durant les cinq prochaines années et la société demanderait d'année en année l'approbation de l'Office pour toute révision du supplément au titre de la cessation d'exploitation en fonction de l'évolution des déterminants de facturation.

Pour une contribution annuelle de 10 903 723 $ et des déterminants de facturation correspondant à la demande contractuelle actuelle de 37 534 10^3m^3/jour, Alliance a proposé les valeurs suivantes de supplément au titre de la cessation d'exploitation :

- Zone de réception 1 : 12,88 $ 10^3m^3/mois (0,42 $ 10^3m^3);
- Zone de réception 2 : 17,89 $ 10^3m^3/mois (0,59 $ 10^3m^3);
- Zone de livraison : 7,82 $ 10^3m^3/mois (0,26 $ 10^3m^3);
- Zone 1 sur tout le parcours : 20,69 $ 10^3m^3/mois (0,68 $ 10^3m^3);
- Zone 2 sur tout le parcours : 25,71 $ 10^3m^3/mois (0,85 $ 10^3m^3);

Conformément à la décision MH-001-2013 de l'Office, Alliance a confirmé que l'ensemble des frais d'administration de la fiducie de cessation d'exploitation, taxes incluses, à la charge d'Alliance ou de toute autre personne (autre que le fiduciaire) en ce qui concerne ce fonds relevaient du risque en matière de coûts qu'assumait la société dans son offre de nouveaux services et ne seraient pas recouvrées à partir de ce même fonds.

Opinions des participants

Aucun des participants n'a exprimé de préoccupations au sujet du calcul du supplément au titre de la cessation d'exploitation, ni du traitement des coûts des frais d'administration et d'exploitation de la fiducie.

7.4 Comptes de report liés au supplément au titre de la cessation d'exploitation

Opinion d'Alliance

Conformément aux directives fournies dans la décision MH-001-2013, Alliance a proposé de tenir des comptes de report pour comptabiliser les écarts entre les produits prévus et les produits réels pour la cessation d'exploitation. Un compte de report serait ainsi créé et géré pour chacune des trois zones de conception des droits. De tels comptes permettraient à Alliance d'égaliser d'année en année le supplément au titre de la cessation d'exploitation. D'après Alliance, tout déficit annuel en produits découlant de l'évolution des déterminants de facturation serait appliqué à un des trois comptes de report en produits des zones de conception des droits. Les sommes perçues en vue de la cessation d'exploitation seraient ensuite transférées à la fiducie de cessation d'exploitation constituée à cette fin. Alliance a indiqué que les soldes des comptes de report en produits pour la cessation d'exploitation seraient libres de frais financiers.

Opinions des participants

Aucun des participants n'a exprimé de préoccupations au sujet de l'utilisation proposée par Alliance de comptes de report pour cessation d'exploitation.

7.4.1 Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que ce que propose Alliance pour le prélèvement de fonds en prévision de la cessation d'exploitation est conforme à sa décision MH-001-2013. Il accepte qu'Alliance prélève le montant de la contribution annuelle par des suppléments liés à la demande et au produit, qui seraient imposés à tous les utilisateurs du pipeline et répartis selon la même méthode que pour la détermination des droits fixes. Il approuve le mécanisme de prélèvement visé par la demande et les suppléments au titre de la cessation d'exploitation comme ils ont été proposés.

Dans sa décision MH-001-2013, l'Office a reconnu que des écarts pouvaient se produire entre les montants prévus de prélèvement et de mise de côté et les sommes effectivement prélevées et mises de côté. C'est pourquoi il a demandé aux sociétés de solliciter son approbation pour les comptes de report et autres mécanismes d'égalisation. Il juge approprié ce que propose Alliance, c'est-à-dire un compte de report en produits pour chacune des trois zones de conception des droits avec égalisation des valeurs en fin d'année. Il approuve l'utilisation des comptes projetés pour la constatation des écarts entre produits prévus et produits réels.

Il rappelle à Alliance que, comme le prévoit sa décision MH-001-2013, les sociétés pipelinières du groupe 1 ont l'obligation de déposer des plans préliminaires de financement des activités de cessation d'exploitation et de réviser leurs hypothèses quant au mécanisme de prélèvement, aux montants de la contribution annuelle et aux écarts de perception à temps pour l'examen de l'Office qui doit suivre. Ces plans doivent comprendre des indications à titre préliminaire sur les délais des activités de cessation d'exploitation, les plans de retrait des fonds avec les besoins en liquidités, une prévision du solde annuel des fonds devant être mis de côté, les circonstances dans lesquelles aucune activité de cessation d'exploitation n'est à prévoir avant la fin de la période de prélèvement et les conditions du marché propres à justifier l'établissement d'une même période de recouvrement pour toutes les composantes du réseau.

L'Office constate qu'Alliance n'a produit ni études ni renseignements complémentaires pour justifier la période d'amortissement ayant servi au calcul des besoins nominaux en produits ou encore la période de prélèvement de 40 ans. Il s'attend à ce qu'Alliance justifie le choix de sa période de prélèvement pour le prochain examen de l'Office, comme il est prévu dans ses décisions MH-001-2013 et RH-1-2008. Il conseille à la société de ne pas faire intervenir la période d'amortissement qu'elle propose actuellement comme facteur utile dans la détermination de la période de prélèvement.

Chapitre 8

Risque et récompense

8.1 Cadre de risque et de récompense

Opinion d'Alliance

Risques d'approvisionnement, de marché et de concurrence

Si les disponibilités générales en gaz naturel pour l'exportation en provenance du BSOC ont diminué ces dernières années avec un recul des forages et une progression de la demande sur le marché albertain, Alliance a fait valoir pour sa part que la production gazière du BSOC devrait augmenter à long terme. On constate en particulier que la production gazière dans un rayon de 40 km de sa zone de collecte s'est accrue de plus du quart depuis 2001 en grande partie grâce à l'exploitation d'un gaz riche en liquides, alors que cette même production régressait ailleurs dans le bassin. Les gisements de gaz humide ont généralement un seuil de rentabilité inférieur à celui des gisements de gaz sec parce que les liquides de gaz naturel (LGN) génèrent davantage de produits sur le marché. L'histoire récente démontre que le BSOC est plus incertain avec des cycles de croissance et de décroissance depuis qu'Alliance a commencé à y exercer son activité.

On s'attend à ce que la production gazière du BSOC soit relativement stable jusqu'en 2016 pour ensuite augmenter, surtout grâce à la croissance de l'exploitation dans les formations de Duvernay et de Montney et, après 2020, dans le bassin Horn River. La production gazière par le pétrole dans la formation de Duvernay et le gaz riche de celle de Montney compte parmi les sources d'approvisionnement gazier aux coûts les plus bas en Amérique du Nord. D'autres sources gazières sont plus marginales dans le BSOC. Alliance a indiqué que presque tous les points de réception de son réseau à l'ouest d'Edmonton sont situés dans des zones ayant un potentiel gazier par les apports de Montney et de Duvernay. La société juge être idéalement placée pour bien réagir à l'évolution des conditions du marché, offrant aux expéditeurs la possibilité d'exporter du gaz riche entre le marché de l'Ouest canadien et Chicago, compte tenu surtout de l'inversion prochaine du pipeline Cochin et du retrait, donc, d'une source possible de LGN pour l'exportation.

Alliance maintient que des agrandissements importants de réseaux comme ceux de NGTL et d'autres du secteur intermédiaire ont été proposés et ont fait déjà l'objet de demandes d'autorisation. Elle a fait observer que la hausse appréciable de la production gazière aux États-Unis depuis 2008 a réduit les exportations canadiennes vers ce pays, d'où une diminution des débits pour les pipelines d'exportation à partir du BSOC. La mise en valeur rapide des formations schisteuses Marcellus et Utica dans le nord-est des États-Unis pourrait continuer à nuire à la demande de gaz en provenance du BSOC. Selon Alliance, la dynamique qui cause le rétrécissement des parts de marché des pipelines d'exportation en place au Canada est une tendance qui devrait se maintenir un certain temps.

À un certain horizon, si des projets de GNL ne deviennent pas réalité sur le littoral ouest du Canada, on pourrait s'attendre à de sérieux retards dans la mise en valeur du bassin Horn River et à un ralentissement pour la formation de Montney à cause d'une baisse des prix du gaz et peut-être d'un excès de capacité pipelinière en provenance du BSOC. Il existe aussi à l'intérieur même de l'Alberta une demande en progression qui s'explique largement par l'essor de la production de sables bitumineux. S'il devait y avoir mise en service même de petites parties des projets de GNL envisagés pour les régions côtières de la Colombie-Britannique et de l'Oregon, celles-ci seraient en concurrence pour l'approvisionnement du BSOC avec les pipelines d'exportation en place. Alliance disait faire face à un risque unique sur le marché parce qu'étant un pipeline express dont la viabilité économique est menacée par les concurrents tant à ses points de réception qu'à ses points de livraison.

Elle a soutenu que, par son offre de nouveaux services, elle visait à prendre en charge ces risques commerciaux et d'autres à court et à long terme et à tenir compte de ce que le pipeline n'ait pas de clientèle captive ni de pouvoir de marché.

Cadre de droits fixes

Dans l'élaboration de son modèle commercial à risque et de son cadre multiservices, Alliance était consciente du besoin d'assurer la viabilité économique de son pipeline dans une perspective à long terme, tout en continuant à offrir une gamme de services jugés attrayants sur le marché. Elle a fait observer que ses expéditeurs qui peuvent s'offrir des solutions de rechange concurrentielles ont à la fois le besoin et la demande d'une certitude avant de s'engager contractuellement à plus long terme. Pour répondre à ce besoin, l'offre de nouveaux services prévoit des droits fixes pour le service de transport garanti avec des durées de contrat différentes. La société a déclaré que les expéditeurs dont le contrat débuterait le 1er décembre 2015 dans le régime de droits fixes décrit dans sa demande ne subiraient pas de rajustements de droits tant que durerait leur contrat, même si sa capacité cible n'était pas entièrement souscrite.

Comme il s'agit de droits fixes, elle a indiqué qu'elle s'exposerait à un risque en cas de dépassement des coûts, sauf pour un groupe de coûts qu'elle ne peut prévoir avec précision et qu'elle ne peut pas maîtriser parfaitement. Ces éléments particuliers de dépassement des coûts sont justement pris en charge par le mécanisme pour ECR qui viendrait atténuer dans une certaine mesure son risque en matière de coûts. Cet aspect est traité plus en détail au chapitre 7.

Alliance a réduit son taux d'amortissement dans sa proposition. En le ramenant de 4 % (à un horizon de 25 ans dans son plan d'amortissement initial) à 2,8 %, elle a pris une mesure clé pour se donner une tarification concurrentielle sur le marché, ce qui avait comme contrepoids pour elle une tolérance à l'égard du rendement de son capital. Elle a précisé que ce taux composite d'amortissement de 2,8 % n'était pas fondé sur un calcul de vie économique restante. À ses yeux, ce recouvrement plus lent du capital investi n'était qu'une autre illustration de la correction de marché qu'elle apportait à ses droits en réaction aux risques commerciaux qui étaient les siens.

Comme cela a été indiqué au chapitre 6, Alliance a demandé de la latitude pour fixer des prix planchers de soumission pour les services interruptibles et les services saisonniers. Elle a maintenu que cette tarification avait moins d'importance pour son succès que son cadre global de prestation de services qui mise sur les contrats à plus long terme en charge de base, mais il demeure nécessaire à la création d'un juste équilibre entre risque et récompense.

Elle a établi un rendement du capital-actions (RCA) de 10 % et posé comme prémisse une composition de son capital à 60 % en ratio présumé d'endettement et à 40 % en ratio présumé de capitaux propres dans le calcul de ses besoins nominaux en produits. Ces valeurs jointes à d'autres modifications de sa structure de coûts jetaient les bases d'une détermination des besoins nominaux en produits et, selon elle, lui permettait de proposer des droits fixes attrayants sur le marché.

Alliance a fait valoir que la norme de rendement équitable serait d'une application limitée à son offre de nouveaux services « à risque ». À son avis, cette norme aurait le plus d'utilité comme paramètre de calcul des droits selon une méthode fondée sur le coût de service. Elle rappelle que l'idée d'une norme de rendement équitable a d'ordinaire été utilisée par les autorités réglementaires dans le contexte d'un régime basé sur le coût de service et, comme ces mêmes autorités ont délaissé cette approche, la norme de rendement équitable a été modifiée et adaptée en conséquence.

Les droits que proposait Alliance dans son offre de nouveaux services se devaient d'être attrayants sur le marché sans être liés à des besoins en produits à combler dans une perspective normale de coût de service. Elle a ajouté que le RCA effectif dépendrait de sa capacité à attirer des volumes à son réseau et à gérer les coûts. Il ne tiendrait pas à un paramètre d'entrée dans un calcul de droits. La société a fait remarquer à cet égard qu'elle ne cherchait pas à faire approuver par l'Office des éléments particuliers de sa tarification, et notamment la structure de son capital.

Elle estimait que, dans le contexte de l'équilibre risques-avantages qu'elle décrivait dans sa demande, elle avait une bonne possibilité de recouvrer le coût de son capital avec la méthode de tarification concurrentielle qu'elle proposait et que les droits qu'elle demandait étaient justes et raisonnables. Elle pensait que, avec son offre de nouveaux services, il était possible d'obtenir un RCA supérieur à ce qu'elle présentait dans ses besoins nominaux en produits. Dans cette optique, la possibilité d'un plus grand risque sous son nouveau régime devrait être contrebalancée par une occasion de récompense supérieure. Elle jugeait que ses clients n'étaient pas captifs et qu'il était improbable qu'elle obtienne annuellement bien plus en produits que ce qu'elle prévoyait comme besoins nominaux, compte tenu en particulier du marché concurrentiel où elle exerçait son activité.

Elle a soutenu que, le 1er décembre 2015, elle aurait approximativement à son bilan pour 1,3 milliard de dollars d'actifs non amortis. Selon elle, le coût de service de la dette est fixe dans une large mesure et important pour un tel actif. Alliance a ajouté que les frais généraux et les frais d'administration, tout comme les charges d'exploitation et d'entretien, sont tout aussi importants pour un entretien et une exploitation sécuritaires

dans un réseau intégré. Ces charges doivent être acquittées avant toute remise possible de produits aux actionnaires. En se fondant sur la dernière mise à jour des ententes préalables signées au 27 mars 2015, et en supposant que les expéditeurs actuels passeront des contrats dans le cadre de l'offre de nouveaux services, elle livre les prévisions suivantes des produits qu'elle peut attendre du service de transport garanti par rapport à ses besoins nominaux en produits :

Tableau 8-1 Produits estimatifs du service de transport garanti et besoins nominaux en produits d'Alliance

Produits estimatifs (millions de dollars)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (janvier-octobre)
Ententes	233	262	284	262	249	119	99
Besoins nominaux en produits	368	368	368	368	368	368	368
Taux de soutien	63 %	71 %	77 %	71 %	68 %	32 %	27 %

Selon la méthode de tarification en fonction du coût de service, les besoins en produits d'un pipeline comportent un RCA corrigé pour tenir compte du risque et un exploitant ne s'expose pas à un risque élevé sur le plan des produits et des coûts. Il y a alors symétrie entre ce double risque et le rendement du capital de l'exploitant. Alliance a dit que, dans son offre de nouveaux services, l'ordre de grandeur des risques n'est pas dans un rapport de symétrie avec le rendement effectif qu'elle est en droit d'attendre du capital, et ce, indépendamment du niveau de souscription du service de transport garanti par les contrats que la société a pu décrocher jusqu'à présent. Selon la société, le risque de ne pas obtenir un taux raisonnable de RCA serait bien plus grand que la possibilité d'obtenir un rendement proportionnellement supérieur.

À son avis, la dynamique du marché nord-américain du gaz naturel sera encore marquée par la variabilité et, de ce fait, ses produits seraient tout aussi variables dans la structure de droits fixes de son offre de nouveaux services malgré tout ce qu'elle pourrait faire pour atténuer le risque pour son capital en matière de coûts. La probabilité qu'elle gagne moins que le coût de son capital est un risque qui se présente à court comme à long terme à cause de la volatilité du marché concurrentiel où elle exerce son activité et du fait que ses expéditeurs ne constituent pas une clientèle captive. Elle croit néanmoins que son offre de nouveaux services lui procure les outils nécessaires pour combattre les circonstances où un tel risque se présenterait. La gestion des coûts dépendrait directement d'elle. Elle a en outre indiqué que ses droits fixes étaient une offre concurrentielle à laquelle s'ajoutaient les droits souples liés à la prestation des services saisonniers et interruptibles. Pour ces raisons, elle aurait une possibilité raisonnable, même dans un contexte de variation annuelle des produits, de recouvrer le coût de son capital à long terme avec son offre de nouveaux services.

En cas de déficit réel en produits dans une année durant la période proposée de 10 ans, un effet serait probable sur le RCA effectif de la société. Si le manque à gagner dépassait le

rendement permis du capital, le RCA serait lui aussi affecté. La société a fait remarquer que, si ce manque à gagner se produisait à plus long terme, elle envisagerait notamment de réviser ses services. Elle pourrait alors rechercher de nouveaux droits et de nouveaux services pour la future clientèle de son pipeline, sous réserve de l'approbation de l'Office. Elle a fait remarquer que, dans les conditions actuelles du marché, il lui serait impossible de hausser ses droits en valeur absolue pour compenser une perte, puisqu'une tarification moins concurrentielle risquerait de lui faire perdre des clients au profit d'un concurrent.

Elle pensait que l'état de la concurrence sur ses marchés de réception et son marché de livraison près de Chicago venait limiter le rendement qu'elle pourrait réaliser. D'autres exploitants de pipelines classiques à grande distance desservant la région de Chicago subissent les mêmes pressions concurrentielles de la croissance de l'approvisionnement gazier en provenance des formations schisteuses des Appalaches. Ces pipelines vendent leur capacité à prix réduit, selon Alliance, et elle pourrait devoir faire de même pour demeurer concurrentielle sur le marché.

Compte de report

Selon Alliance, un plafonnement du RCA effectif où des produits assurant un rendement supérieur à la valeur plafond seraient portés à un compte de report est contraire à l'esprit d'un modèle commercial à risque et d'un marché de concurrence. La prémisse qui fait établir un tel plafonnement peut se justifier pour un régime d'exploitation axé sur le coût de service avec une clientèle captive et un mécanisme de droits fixes, comme celui instauré par l'Office dans la décision RH-3-2011, mais dans le modèle d'Alliance, le risque passe désormais des expéditeurs à la société. Elle estime que ses droits concurrentiels ne sont pas calculés selon la méthode du coût de service et que le RCA effectif dépendrait de sa capacité à attirer des volumes sur son pipeline et de sa capacité à gérer ses coûts.

Elle croit que, en faisant plafonner les valeurs positives et en oubliant de faire de même pour les valeurs négatives, on nuit au bon fonctionnement d'un marché concurrentiel et à l'efficience du marché. Elle ajoute que comptabiliser le manque à gagner dans un compte de report ne sert à rien, puisque les conditions du marché dicteraient à la société le niveau de droits concurrentiels qu'elle peut se permettre et qu'elle ne serait pas en mesure de combler ce manque à gagner par les produits futurs. Il n'y a que dans un régime basé sur le coût de service avec une clientèle captive qu'on pourrait accroître les droits pour combler les manques à gagner du passé.

Selon elle, elle n'a guère d'autre choix que de continuer à tenir compte à l'avenir des conditions qui régneront sur le marché. Si l'état d'un marché concurrentiel exige un changement, elle a indiqué qu'elle pourrait devoir demander une nouvelle méthode de tarification pour ses nouveaux contrats qui pourrait comprendre des droits fondés sur le marché, une réglementation assouplie ou un retour à une tarification fondée sur le coût de service.

Opinion de l'ACPP

Selon l'ACPP, Alliance a exagéré son risque. D'après elle, le risque de volume auquel s'expose Alliance n'a rien de nouveau. Le modèle commercial initial de la société comportait déjà ce risque. Le risque en matière de coûts ne serait pas illimité, puisque les coûts que l'on juge impossibles à maîtriser relèveraient du mécanisme de supplément au titre de l'écart de coûts récupérables (ECR) et peuvent donner lieu à un rajustement de droits pendant la durée même des contrats des expéditeurs. L'ACPP a ajouté que la tarification pourrait aussi être rajustée à volonté à l'échéance des contrats initiaux. Sinon, les risques d'approvisionnement, de marché et de concurrence seraient d'une nature et d'une importance à long terme et tous les exploitants de pipelines y feraient face.

L'ACPP était d'avis qu'en permettant somme toute à Alliance de recevoir plus en produits que ce qui était prévu annuellement dans ses contrats de service de transport garanti grâce à des services interruptibles prioritaires (TIP) à des prix fixes et majorés et grâce aussi à des services interruptibles ordinaires et à des services garantis saisonniers soumissionnables avec plafonnement de prix planchers de soumission, on se trouverait plus qu'à compenser la société à l'égard des risques qu'elle doit affronter en réalité. L'ACPP a allégué qu'Alliance avait intégré un mécanisme d'atténuation de son risque en matière de RCA en prévoyant, dans son coût de service « nominal », un ratio présumé de capitaux propres qui est supérieur au ratio réel. Dans un tel scénario, le RCA effectif est plus susceptible de dépasser le rendement qu'exige l'investisseur que de tomber au-dessous de ce rendement.

Opinion de BP Canada

BP Canada a fait observer que, tant dans l'offre de nouveaux services que pour les principes tarifaires déjà approuvés, une sous-souscription de contrats d'Alliance n'aurait aucun effet sur les droits des expéditeurs souscripteurs. En vertu des principes de tarification approuvés par l'Office dans sa décision GH-3-97, ils sont fondés sur une capacité contractuelle minimale de 1 325 Mpi^3/j (39,52 Mm^3/j), quelle que soit l'importance réelle des contrats en place. Sous le régime de l'offre de nouveaux services, les droits sont « fixes ».

BP Canada a indiqué s'attendre à ce qu'Alliance prenne des mesures pendant la période de 10 ans pour gérer et maintenir son RCA. Elle a relevé la déclaration de la société qui disait qu'elle pourrait solliciter des tarifs supérieurs à plus long terme pendant cette période d'égalisation de 10 ans. Dans l'instance sur les droits pour le projet d'agrandissement du réseau de Trans Mountain Pipeline ULC (Trans Mountain), cette dernière s'était engagée à renoncer pendant 20 ans à son droit de revenir devant l'Office pour faire approuver des mesures correctives. BP Canada a fait remarquer qu'Alliance n'avait pas pris un engagement semblable pour les 10 ans proposés dans son offre de nouveaux services. De fait, elle ne s'est même pas engagée à offrir des droits qui correspondent à ses besoins nominaux en produits après la période initiale des contrats des expéditeurs.

BP Canada a affirmé qu'Alliance avait pris des volumes déraisonnablement modestes pour calculer les droits unitaires, d'où la probabilité que les produits réels de la société dépassent ses besoins en produits. Elle a jugé qu'avec la latitude recherchée en matière de tarification des services interruptibles et saisonniers, Alliance pourrait obtenir un RCA excessif et, par conséquent, l'Office ne saurait conclure que, sur la période d'égalisation, Alliance ne recouvrera pas davantage que ses coûts raisonnables. Elle a enfin fait observer qu'il serait impossible de suivre le taux réel de rendement de la proposition de la société, car cette dernière a calculé des besoins nominaux en produits sur 10 ans pour dégager une valeur d'égalisation.

À son avis, l'Office devrait rejeter la demande. Comme autre possibilité, BP Canada a recommandé à l'Office d'ordonner à la société de créer un compte de report où tout produit gagné en sus des besoins en produits déterminés par l'Office serait porté en définitive au crédit des expéditeurs.

8.1.1 Opinion de l'Office

Risques d'approvisionnement, de marché et de concurrence

L'Office juge qu'Alliance a exagéré ses risques en matière de concurrence. La production s'est nettement accrue dans la zone de ressources de la société et devrait continuer à croître. D'après les coûts d'approvisionnement présentés, Alliance a accès à des ressources gazières à un coût concurrentiel pour le marché de Chicago. Elle peut aussi transporter du gaz riche en liquides depuis le BSOC jusqu'à l'usine à gaz Aux Sable à l'extérieur de Chicago, alors que d'autres possibilités de transport de LGN du BSOC à l'exportation ont diminué.

L'Office juge également que les risques de concurrence qu'Alliance dit « uniques » ne sont pas supérieurs aux risques auxquels doivent faire face les réseaux rivaux. La société doit soutenir la concurrence sur le marché du Midwest devant l'approvisionnement en croissance des formations d'Utica et de Marcellus. Il est possible que, comme pipeline express, Alliance n'ait pas le grand risque qu'elle dit avoir. Il y a des secteurs en dehors de la zone de ressources d'Alliance où la production a diminué considérablement et, dans ce cas, certains autres pipelines peuvent avoir à recouvrer les coûts d'une grande partie de leurs réseaux où les débits sont en baisse. Avec son aire de collecte concentrée dans un lieu où la production connaît une croissance, il est probable qu'Alliance soit moins exposée à ce risque.

L'Office n'est pas persuadé que la société ait à subir, sur le plan des débits, une forte concurrence des exportateurs de GNL durant les cinq prochaines années. Même abstraction faite de l'avantage de hausses des prix du gaz par les exportations de GNL dans l'Ouest canadien, la production gazière est en hausse dans la zone de ressources d'Alliance. L'Office n'est donc pas convaincu que la société s'expose, sur ce même

plan des débits, à un grand risque en raison du ralentissement de l'activité en amont au cas où les projets de GNL ne se réaliseraient pas.

Cadre de droits fixes

S'il considère le vif intérêt qu'a suscité l'offre de nouveaux services depuis que la demande a été déposée et la plus grande certitude qu'apporte le nombre soutenu de contrats de service de transport garanti pour les six premières années de la proposition, l'Office pense que le risque pour Alliance est largement réduit par rapport à ce qu'il était au moment du dépôt de sa demande. Même si le profil contractuel est moins favorable après les six premières années, l'Office croit qu'Alliance n'est pas dans une situation unique à cet égard et qu'un certain nombre de sociétés pipelinières rendues à maturité présentent un profil semblable.

L'Office prend acte de la preuve d'Alliance voulant que les expéditeurs aient réclamé une certitude en matière de droits. Il a aussi compté sur l'engagement pris par la société de ne pas modifier les droits fixes pendant la première période des ententes de service de transport garanti dans le cadre de l'offre de nouveaux services. Il s'attend à ce qu'Alliance s'en tienne à son engagement.

L'engagement d'Alliance est conforme à l'une des justifications qu'elle a données pour l'instauration de son modèle d'offre de nouveaux services – à savoir que cette offre, dans la forme proposée, constitue un équilibre raisonnable entre (i) le risque de perte qu'assume Alliance si les volumes prévus ne se matérialisent pas ou si certains coûts (autres que ceux pour ECR) sont supérieurs aux attentes; et (ii) la possibilité d'une rétribution financière plus élevée que prévu pour les actionnaires d'Alliance si les volumes et/ou les tarifs fondés sur le marché provenant des services discrétionnaires surpassent les attentes ou certains coûts (autres que ceux pour ECR) sont inférieurs aux prévisions.

Comme il n'attache aucun poids aux besoins nominaux en produits, l'Office ne tire aucune conclusion quant à la probabilité que les produits dépassent les coûts. Il convient cependant que la société aura à composer à la fois avec un risque de volume pour le niveau de service qu'elle peut vendre et avec un risque de coût, puisque ses expéditeurs ont des droits fixes pour la durée de leurs contrats (sauf pour divers suppléments d'une tarification variable dont il est question au chapitre 7). Alliance pourrait avoir à vendre des services discrétionnaires qui s'ajouteraient à ses services de transport garantis pour couvrir tous ses coûts. Cela pourrait créer une haute variabilité annuelle du rendement réalisé avec des déficits certaines années et des excédents d'autres années en cas de rendement supérieur aux prévisions. Le risque résultant est, de l'avis de l'Office, plus élevé qu'il ne le serait généralement pour les pipelines dans un régime de coût de service où on a la possibilité de compenser un sous-recouvrement

par une hausse ultérieure des droits. Aux yeux de l'Office, ce risque se trouve quelque peu atténué du fait qu'Alliance dispose d'une capacité résiduelle, c'est-à-dire qui n'est pas mobilisée par les contrats de service de transport garanti, et qui peut se vendre à un taux journalier supérieur à celui du service de transport garanti, ce qui devrait aider la société à recouvrer ses coûts.

Comme il est indiqué au chapitre 6, l'Office n'est pas d'accord avec Alliance lorsque celle-ci soutient avoir besoin d'une latitude totale pour fixer des droits planchers de soumission pour ses services discrétionnaires, ce qui lui donnerait une chance raisonnable d'obtenir un rendement équitable pour ses actionnaires. Le rendement effectivement obtenu par Alliance sera fonction à la fois de facteurs qui dépendent de sa volonté (capacité de maîtriser les coûts et d'optimiser efficacement son réseau, par exemple) et de facteurs de marché qui échappent à sa volonté. Les rendements réalisés dans la structure de tarification approuvée ne seront pas fonction de la capacité de la société à tirer parti de sa situation sur le marché et de forcer stratégiquement des expéditeurs particuliers plus ou moins captifs à payer des services discrétionnaires plus cher que ne le permettrait le marché. Il estime que, dans le cadre de tarification approuvé, la société aura une possibilité raisonnable d'obtenir un rendement sur le capital investi. L'Office n'a accordé aucun poids dans sa décision aux chiffres relatifs au RCA présentés dans le calcul des besoins nominaux en produits.

Motifs supplémentaires du membre Richmond

Je suis d'accord avec mes collègues pour ce qui est de l'engagement pris par Alliance et de l'importance déterminante accordée à cet engagement par l'Office dans sa décision d'approuver la demande.

Au bénéfice et pour la gouverne d'Alliance et des expéditeurs et par souci de faciliter la tâche aux futurs comités d'audience ou à d'autres instances d'examen, il me paraît bon d'y aller d'autres observations détaillées sur cet engagement et tout le poids qu'on y attache.

En réponse à la demande de renseignements 5.17c) de l'Office, Alliance a versé ce qui suit au dossier :

> [traduction] *Les droits fixes qu'Alliance cherche à faire approuver sont applicables à la période initiale de l'EST d'un expéditeur qui débute le 1er décembre 2015 ou après [...]*
>
> *Voici deux aspects clés de l'offre de nouveaux services d'Alliance pour cette question :*

1. *droits fixes pour la période initiale des EST des expéditeurs (dont certaines sont d'une durée de presque 7 ans);*

2. *latitude accordée à Alliance de faire approuver des droits révisés pour les expéditeurs nouveaux ou en renouvellement après le 1er décembre 2015.*

> *Toute approbation de l'Office qui ne tiendrait pas compte de ces deux éléments poserait un problème. Ce sont des aspects fondamentaux dans le modèle commercial à risque d'Alliance et pour son besoin de souplesse en matière de rajustement des droits applicables aux expéditeurs nouveaux ou en renouvellement au gré de l'évolution des conditions du marché. On doit ajouter que les droits fixes pour la période initiale des EST des expéditeurs pourraient avoir joué un rôle déterminant dans la décision de ceux-ci d'adhérer à des ententes préalables.* [Non souligné dans l'original]

En réponse à la DR 1.17a) de l'Office, Alliance a versé ce qui suit au dossier :

> [traduction] *Alliance assume tout le risque financier lié à toute incapacité d'attirer des contrats de service de transport garanti jusqu'à la capacité disponible (en vertu de contrats) en valeur annualisée (1,395 Gpi³/j) selon les prévisions dans la conception des droits qu'elle propose. Les expéditeurs qui prennent des contrats de service commençant le 1er décembre 2015 avec les droits fixes présentés dans la demande ne subiront pas de rajustement de leurs droits pendant la durée de leur contrat au cas où Alliance ne parviendrait pas à faire souscrire sa capacité cible. En se fondant sur ses consultations avec les expéditeurs, elle a compris que ceux-ci hésitaient à prendre des contrats sur le pipeline d'Alliance dans le cadre de la méthode classique de tarification basée sur le coût de service au Canada (méthode « CDS ») où le risque en matière de volumes est assumé par l'ensemble des expéditeurs. Le modèle CDS traditionnel au Canada ne fonctionne pas pour un pipeline comme celui d'Alliance où des solutions de rechange concurrentielles s'offrent aux expéditeurs.* [Non souligné dans l'original]

Priée de dire en réponse à la demande de renseignements 1.17b) si les expéditeurs seraient touchés au cas où le pipeline ne ferait pas le plein de contrats pour les volumes du service de transport garanti, Alliance a répondu ce qui suit :

[traduction] *Les expéditeurs qui signent des contrats de service de transport garanti ne seront pas touchés pendant la durée de leur contrat.* [Non souligné dans l'original]

Quand l'Office a demandé une confirmation de cette prise de position pendant la période de contre-preuve orale de l'audience, l'avocat d'Alliance avait ceci à lui répondre :

> *2004. M. KEOUGH : Je veux être clair ici : si vous approuvez l'offre de nouveaux services, je pense que vous approuvez alors les obligations ou la structure de l'offre de nouveaux services qui astreint Alliance au respect de ces obligations tant que durent les contrats signés. Je pense donc qu'Alliance aurait à honorer ces contrats pendant la durée convenue et, en cas d'acceptation de votre côté, ce serait l'intention d'Alliance de les honorer.*
>
> *2005. Lorsque nous avons évoqué la possibilité de revenir à l'Office pour faire autre chose, en matière de modification de droits, je ne pense pas qu'Alliance ait alors parlé de revenir à un modèle fondé sur le coût de service. Je pense que cela est venu d'ailleurs.*
>
> *2006. Ce dont avait parlé Alliance visait les contrats expirés et ce profil d'expiration laisserait une capacité disponible pour des reprises de contrats. On vous a dit que la durée la plus longue était de sept ans et, par conséquent, si Alliance entend pouvoir continuer à attirer des affaires avec son modèle actuel, elle pourrait avoir à changer le modèle en place à l'avenir pour des parties autres que les parties sous contrat. Une fois l'offre de nouveaux services approuvée par vous, Alliance serait obligée d'honorer ces contrats...*
>
> *2010. MEMBRE RICHMOND : Je veux seulement être sûr d'avoir bien compris alors.*
>
> *2011. Si le degré important de risque auquel vous avez fait allusion tout au long de l'audience se matérialise, que certains de ces contrats expirent, que personne ne renouvelle, que vous vous retrouvez avec un risque élevé en matière de volumes et qu'Alliance ne peut foncièrement supporter les coûts d'exploitation du pipeline, êtes-vous en train de laisser entendre que vous vivriez avec les contrats toujours en place jusqu'à la fin de, disons, la période de sept ans sans revenir nous voir?*
>
> *2012. M. KEOUGH : Nous ne reviendrions pas pour ces contrats.* [Non souligné dans l'original]

Alliance s'est engagée à ne pas faire modifier les droits fixes qui s'appliqueraient aux expéditeurs pendant la période initiale de leurs EST (ainsi qu'à limiter aux expéditeurs nouveaux ou en renouvellement l'application de droits modifiés ou le retour à un modèle basé sur le coût de service). La société a clairement déclaré à l'Office que cet engagement représentait un élément « fondamental » et « déterminant » des négociations contractuelles ayant mené aux ententes préalables et devant un jour conduire à des EST entre Alliance et ses expéditeurs.

Il ressort nettement de ce qui précède qu'aux yeux d'Alliance, les parties en sont venues à un consensus dans le processus des ententes préalables et de la demande et que l'intention commerciale de tous était d'honorer les EST selon les droits approuvés pour le service de transport garanti conformément à l'ordonnance, et ce, pour la période initiale de chaque EST. Alliance reconnaît en outre que, sans un tel engagement de sa part, les expéditeurs pourraient ne pas avoir adhéré à des contrats avec elle.

Elle s'est engagée à respecter les éléments commerciaux de l'offre de nouveaux services pendant toute la période initiale des EST et, si elle s'est réservé le droit de solliciter des changements de droits ou de tarifs de l'Office (dans ce qui – sans que ce soit l'intention actuelle d'Alliance – pourrait notamment être une demande de retour au modèle classique basé sur le coût de service), la société s'est engagée à ne pas rechercher de modifications applicables à un expéditeur du service de transport garanti pendant la période initiale de son EST. Cet engagement et cette intention ont été entendus non seulement par l'Office, mais aussi par les expéditeurs et les participants à l'audience, y compris par ceux qui ont choisi de ne pas s'opposer à la demande ou de ne pas participer à l'audience, peut-être en s'en remettant à cet engagement et à cette intention.

Dans l'approbation de la demande, on s'appuie à la fois (i) sur cette entente commerciale « fondamentale » et « déterminante » entre Alliance et ses expéditeurs et (ii) sur le manque d'opposition de la plupart des expéditeurs qui, selon les observations d'Alliance, peut raisonnablement s'expliquer, du moins en partie, par le poids déterminant accordé à cette entente.

Compte de réserve

Dans sa demande, Alliance a réduit son taux d'amortissement à 2,8 %. Cette valeur n'est pas dictée par une étude de l'amortissement. L'Office demeure d'avis, comme dans des décisions passées[7], qu'il incombe à la direction d'une société de fixer son taux d'amortissement pour bien tenir compte des attentes de son réseau. Une fois ce taux arrêté, le rendement à prévoir devrait faire intervenir la meilleure estimation possible de la durée amortissable d'un pipeline et du rendement du capital qui doit s'ensuivre.

L'Office est d'avis que la société s'écarte de ce principe en demandant la capacité de gagner tout ce qu'elle peut produire comme rendement en compensation du risque qu'elle affronte sans par ailleurs justifier la baisse de son taux d'amortissement ni le rendement de son capital. Elle se trouve ainsi à peut-être accroître le risque pour l'avenir, mais à peut-être aussi créer une iniquité intergénérationnelle pour ses futurs expéditeurs.

D'une part, Alliance a indiqué faire face à un risque important pour sa capacité future à obtenir des volumes contractuels suffisants et, d'autre part, elle a abaissé son taux d'amortissement dans sa proposition et maintenu ce qu'elle avait déjà présenté pour la période de 40 ans de prélèvement de fonds au titre de la cessation d'exploitation, comme il est indiqué au chapitre 7. Ces positions sont inconciliables de l'avis de l'Office. Elles ne s'accordent pas non plus avec la position de l'Office selon laquelle le taux permis de rendement devrait être fondé sur la meilleure estimation de la durée amortissable d'un pipeline. Sans un compte rendu complet des risques pour Alliance ni un examen de son plan d'atténuation de ces risques, il serait prématuré de permettre à la société de répartir des rendements supérieurs entre les détenteurs de son capital actions.

Autre sujet d'inquiétude, si Alliance devait plus tard demander un traitement tarifaire basé sur le coût de service ou des mesures correctives semblables après une telle répartition de rendements supérieurs, il pourrait s'ensuivre, selon l'Office, que des expéditeurs aient à payer la valeur la plus élevée entre la valeur du marché et le coût de service. Pour Alliance, ce serait peut-être abuser de sa situation sur le marché.

L'Office n'est pas convaincu du caractère équitable de la proposition faite par BP Canada d'un compte de report où les rendements supérieurs iraient aux expéditeurs. Si les expéditeurs assument un certain risque en adhérant à des contrats à long terme, Alliance a une plus grande part du risque,

---

[7] Voir, par exemple, TransCanada PipeLines Limited, Motifs de décision RH-2-2004 Phase II, avril 2005, page 52, où l'Office indique qu'une société peut atténuer le risque lié à l'amortissement en cherchant à modifier son taux d'amortissement s'il apparaît que le taux en place ne tient pas suffisamment compte des estimations courantes de la durée économique des actifs. Il s'attend à ce que soient soumis à son approbation une étude d'amortissement et des taux d'amortissement à jour au cas où des facteurs viendraient notablement modifier la situation.

étant exposée à des risques de volume et de coût au fil du temps. Selon l'Office, la preuve n'est pas suffisante que les expéditeurs devraient pouvoir puiser sans limite dans un compte de report. Le compte de réserve que prévoit l'Office plus loin diffère de ce qui est proposé par BP Canada, tout en continuant à inciter Alliance à gérer ses coûts, à optimiser son réseau et à mieux répartir les récompenses entre les preneurs de risques. Ce que propose l'Office porte avant tout sur le facteur temps dans les décaissements aux actionnaires, mais sans remettre les rendements supérieurs dans les poches des expéditeurs.

Il ordonne à Alliance de faire un dépôt de conformité où elle dressera l'état de la répartition de base prévue dans l'offre de nouveaux services, tout en gardant le taux de rendement des capitaux propres et les taux d'amortissement aux niveaux implicites dans cette offre de nouveaux services et en supposant que les produits seront égaux aux coûts (coûts de rendement compris) chaque année. Il donne instruction à Alliance de se fonder sur les hypothèses de son offre de nouveaux services, n'ayant pas autre chose au dossier pour procéder autrement. L'état en question devrait établir le niveau de base des décaissements possibles d'Alliance aux actionnaires dans le cadre de tarification approuvé. Après le paiement de l'ensemble de ses coûts avec notamment les frais d'administration et d'entretien et d'exploitation, le service de la dette, les dépenses liées à l'intégrité et l'amortissement, la société pourra procéder à cette répartition de base. Le dépôt de conformité devra aussi faire état de l'ordre de priorité des décaissements (ordre de l'acquittement de ses charges avant toute répartition). Alliance devra faire ce dépôt d'ici le 7 octobre 2015.

L'Office ordonne que toute somme en sus de la répartition de base dans ce dépôt de conformité soit portée par la société à un compte de réserve. Ce compte ressemblera quelque peu au compte de garantie bloqué de la Maritimes and Northeast[8]. Le pipeline peut obtenir des rendements, mais ne peut en faire la répartition si certains critères ne sont pas respectés. Les avoirs à ce compte pourront être placés par Alliance (sans lien de dépendance et jamais dans une société affiliée), le but étant de compenser toute perte de valeur dans le temps des décaissements aux actionnaires.

Avant de verser toute somme à ce compte de réserve, Alliance devra faire approuver une étude d'amortissement à l'appui du taux d'amortissement qu'elle propose. Si l'étude indique que le taux demandé convient, la société pourra répartir tout rendement supérieur avec tout solde au compte de réserve à condition d'acquitter d'abord ses autres coûts, y compris les charges d'amortissement.

---

[8] Office national de l'énergie, Motifs de décision, Maritimes and Northeast Pipeline Management Ltd. – Demande visant les droits définitifs de 2010 (questions des fonds versés dans un compte de garantie bloqué) – RH-4-2010 (A29680).

Si l'étude indique que le taux doit être haussé pour l'avenir, Alliance pourra répartir tout rendement supérieur résultant pourvu qu'elle acquitte d'abord ses coûts, y compris les charges d'amortissement, dans l'année en question. S'il devait y avoir un solde accumulé au compte de réserve quand Alliance déposera son étude de l'amortissement, ce solde devra d'abord servir à payer toute valeur accumulée en sous-amortissement jusque-là avant qu'il ne puisse y avoir de répartition d'un rendement supérieur aux actionnaires. L'Office surveillera le compte de réserve. En cas de solde excessif et d'absence d'étude de l'amortissement par la société, l'Office pourrait en venir à ordonner à celle-ci de déposer désormais une étude de l'amortissement.

Tout le compte de réserve ira aux actionnaires d'Alliance soit par remise sur le capital, si la société doit majorer son taux d'amortissement par rapport à ce qui est prévu dans l'offre de nouveaux services, ou par voie de rendement sur le capital, si elle dépose une étude de l'amortissement à l'appui du taux qu'elle propose dans cette nouvelle offre.

Chapitre 9

Dépôt de conformité et dépôts futurs

9.1 Processus de réglementation simplifié

Opinion d'Alliance

Alliance est d'avis que le modèle commercial à risque qu'elle propose exige qu'elle dispose des outils nécessaires pour gérer les risques en réagissant rapidement aux conditions changeantes du marché. L'un des outils demandés est l'instauration d'un processus de réglementation simplifié qui l'autoriserait à mettre en place rapidement de nouveaux services et de nouveaux droits, ou de réviser les droits existants.

Pour Alliance, il existe deux catégories générales de demandes pouvant être examinées dans le cadre d'un processus de réglementation accéléré. La première concerne les changements mineurs qui sont apportés aux conditions régissant le service exposé dans le tarif proposé. La seconde a trait aux problèmes qui pourraient survenir par suite de l'évolution de l'environnement commercial.

Alliance a fait remarquer que, dans les Motifs de décision RH-003-2011, l'Office avait institué un processus de réglementation simplifié de dix semaines pour le réseau principal de TransCanada. En l'espèce, elle a demandé à l'Office d'approuver un processus simplifié de huit semaines. Selon elle, un tel mécanisme lui donnerait la flexibilité de déposer de nouvelles propositions auprès de l'Office aux fins d'examen, tout en étant capable de satisfaire rapidement aux exigences de ses expéditeurs et expéditeurs éventuels.

Elle a fait valoir que le pipeline étant d'envergure moindre, tant sur le plan matériel que commercial, que le réseau principal de TransCanada, un processus plus court conviendrait mieux. Elle était d'avis que ce processus plus court n'aurait aucune conséquence d'ordre matériel sur les autres sociétés pipelinières. En permettant aux expéditeurs d'exprimer leurs préoccupations à l'Office durant la période prévue, Alliance soutient qu'elle s'attend à voir de nouveaux produits et de nouveaux services émerger en réaction à la demande et comme suite logique au dialogue et à la collaboration existant entre elle et les expéditeurs avant le dépôt de toute demande.

Opinion de BP Canada

Selon BP Canada, le processus simplifié que propose Alliance peut convenir en certaines circonstances, mais on ne devrait pas pour autant recourir à une approche universelle. BP Canada a demandé que l'Office rejette le processus proposé par Alliance.

Opinion de l'ACPP

Pour l'ACPP, l'utilité d'un processus accéléré dépend de la nature de la demande, par exemple de l'envergure des changements proposés, du degré d'opposition et de l'importance des effets potentiels rattachés à la demande. L'ACPP estime que la meilleure démarche, en plus d'être rapide, doit satisfaire au besoin d'équité et permettre que les décisions soient prises en se fondant sur des informations complètes. L'ACPP a aussi fait remarquer que le processus simplifié mis en place pour le réseau principal de TransCanada dans la décision RH-003-2011 a été peu utilisé.

9.1.1 Opinion de l'Office

L'Office juge qu'il n'est pas utile d'instaurer un processus de réglementation simplifié pour Alliance maintenant. À son avis, la capacité unique d'Alliance de transporter du gaz riche en liquides, doublée des outils mis à sa disposition dans la présente décision, notamment la latitude en matière de tarification pour le service interruptible et le service saisonnier, permettront à Alliance de mener une concurrence efficace dans l'environnement commercial qui est le sien.

L'Office établira un processus équitable et approprié pour examiner toutes les demandes qui lui seront présentées à l'égard de l'offre de nouveaux services. Dans sa démarche visant à déterminer ce qui constitue un processus juste et approprié, l'Office prend en compte des facteurs comme la portée des changements proposés dans la demande, les répercussions de ces changements et l'environnement commercial du moment. Dans certaines circonstances, il peut arriver que l'Office juge qu'une forme ou une autre de processus accéléré est justifiée.

9.2 Rapports trimestriels de surveillance

Les rapports trimestriels de surveillance (RTS) renferment des renseignements qui permettent à l'Office de surveiller le rendement financier d'une société pipelinière au fil du temps. On y trouve aussi des renseignements utiles à l'Office pour déterminer si le RCA est raisonnable, si les produits sont acceptables et si les droits sont calculés correctement. Ils fournissent enfin des informations provenant du marché sur la production.

Opinion d'Alliance

Alliance a demandé que l'exemption de déposer des RTS dont elle bénéficie actuellement soit reconduite car, pour elle, cette approche a donné de bons résultats depuis son instauration et il n'y a pas lieu d'y mettre fin. Elle a également expliqué qu'étant donné qu'elle ne proposait aucune modification à cette exemption, elle n'avait pas consulté ses expéditeurs sur ce point précis.

Alliance a demandé que l'exemption soit maintenue parce que, selon elle, comme les droits et le modèle « à risque » de l'offre de nouveaux services qu'elle propose sont liés au marché pour ce qui est de la capacité pour le service de transport garanti et le service interruptible, l'Office n'est pas tenu de comparer son rendement réel aux montants utilisés pour déterminer les droits proposés ou pour surveiller les résultats financiers d'Alliance. Elle a ajouté qu'elle devrait aussi être exemptée du dépôt de ces rapports parce que, pendant la durée du contrat de service de transport garanti, il n'y aurait désormais plus de corrélation directe entre ses résultats financiers et les droits fixes payés par les expéditeurs. Seules les dépenses entrant dans la catégorie des ECR se répercuteraient sur les droits d'un expéditeur et, dans un but de transparence, les renseignements complets sur ces éléments seraient assujettis à un dépôt relatif aux droits modifiés fait par Alliance tous les ans, si une révision du supplément au titre de l'ECR était requise.

Alliance a affirmé que les états financiers annuels d'Alliance Pipeline Limited Partnership fourniraient des renseignements pertinents sur sa situation financière et que ces documents sont facilement accessibles au public sur le site Web du Système électronique de données, d'analyse et de recherche (SEDAR). Elle a toutefois confirmé que les états financiers vérifiés annuels ne ventilent pas les produits provenant des contrats de service de transport garanti ou de contrats de service interruptible.

Comme cela est indiqué au chapitre 6, Alliance n'a pas précisé quels renseignements elle fournirait au sujet des soumissions.

Opinion de l'ACPP

L'ACPP a affirmé que la demande d'Alliance visant à être exemptée des RTS la préoccupait. Malgré la proposition d'Alliance visant à obtenir un traitement différent pour les droits, l'ACPP a déclaré qu'Alliance demeurait une société pipelinière réglementée et que ses droits devaient être considérés comme justes et raisonnables et dans l'intérêt public. L'ACPP estime que c'est grâce à ce mécanisme de surveillance constante du rendement des sociétés pipelinières que les producteurs, les expéditeurs et les membres du public peuvent savoir si une société pipelinière continue de satisfaire à ces critères. Elle a ajouté que les RTS procuraient aux producteurs un moyen de connaître, de façon limitée, la situation financière d'une société pipelinière réglementée sur qui ils peuvent dépendre pour acheminer leur produit jusqu'au marché.

L'ACPP a expliqué que si l'exemption demandée par Alliance est accordée, ses membres, en particulier ceux qui ont recours aux services d'Alliance, n'auront plus la possibilité de surveiller le rendement de celle-ci comme société pipelinière réglementée. Elle a finalement ajouté qu'en l'absence des données que renferme un RTS, ses membres seraient gravement désavantagés lors de futures négociations ou discussions avec Alliance, que ce soit à l'intérieur de la salle d'audience de l'Office ou dans un autre contexte.

Opinion de BP Canada

BP Canada s'est dit préoccupée par le manque de transparence que pourrait entraîner l'exemption demandée par Alliance de déposer des RTS. En soustrayant Alliance à cette exigence, selon BP Canada, les expéditeurs et l'Office seraient incapables de déterminer si les coûts d'Alliance sont justes et raisonnables, sur une base annuelle, puisque cette information ne se trouve nulle part ailleurs. BP Canada a aussi expliqué que le dépôt des RTS est particulièrement important du fait que la proposition d'Alliance cherche à lui accorder un pouvoir discrétionnaire en matière de tarification ainsi que la capacité d'administrer la tarification discrétionnaire parallèlement à des pénalités pour équilibrage, ce qui pourrait obliger des expéditeurs à compter sur des produits tarifés de manière discrétionnaire pour maintenir leur équilibre. En raison du caractère nouveau et des éventuelles répercussions financières appréciables de l'exemption, BP Canada estime qu'Alliance devrait être soumise à une surveillance et à des exigences de transparence et, qu'en la matière, rien n'égale les déclarations de renseignements.

BP Canada a déclaré que la transparence est un élément important de l'habilitation des expéditeurs et expéditeurs potentiels à exercer leurs droits et à se prévaloir des mesures prévues dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et les processus de l'Office à l'égard des droits approuvés.

9.2.1 Opinion de l'Office

Dans le cadre de l'instance GH-3-97, Alliance a demandé à être considérée comme une société du groupe 2 aux fins de la réglementation des droits et tarifs. L'Office a conclu qu'Alliance devrait être désignée comme une société du groupe 1, mais qu'il convenait de la dispenser de déposer les RTS.

Même si Alliance s'est vue accorder une exemption de déposer les RTS dans le passé, l'Office estime qu'il y a lieu de déterminer s'il est approprié de reconduire celle-ci dans le contexte actuel. Étant donné le caractère unique de l'offre de nouveaux services et ses répercussions financières, l'Office juge que la surveillance et la transparence sont nécessaires. À défaut de pouvoir compter sur des rapports satisfaisants, les expéditeurs et l'Office lui-même seraient dans l'impossibilité de bien surveiller le rendement d'Alliance. Par ailleurs, l'Office est d'avis que la disponibilité d'informations fiables et transparentes joue un rôle dans le fonctionnement efficient du marché.

L'Office ordonne à Alliance de déposer auprès de lui les renseignements suivants.

Tous les ans :

- taux de rendement du capital-actions et du capital total;
- états financiers consolidés et vérifiés;

- jeux de données de cinq ans concernant les dépenses en matière d'intégrité.

Tous les trimestres :

- état des revenus, y compris une ventilation des revenus et des dépenses par type de service;
- dépenses clairement identifiées qui ont trait aux catégories de coûts pour ECR;
- information de base sur les taux, ventilés d'après les grandes catégories;
- données sur la production quotidienne, en gigajoules, mètres cubes et milliards de pieds cubes aux principaux points du réseau, dont l'extrémité sud de la zone 2, le Pôle d'échanges d'Alliance et la frontière canado-américaine, sur :
    - le volume de gaz transporté;
    - le nombre de commandes totales par type de service.
- capacité du réseau à chacun des points, et les motifs de tout écart de la capacité nominale du pipeline;
- détails de tous les soldes du compte de report;
- détails des soldes, ajouts et répartitions du compte de réserve;
- détails de toutes les opérations liées à la société de plus de 100 000 $;
- renseignements sur les offres établies en consultation avec les expéditeurs, selon la description donnée au chapitre 6;
- prix à la sortie des carrefours AECO-C et de Chicago ayant servi pour le mécanisme de partage en fonction du tarif indexé.

Tel qu'indiqué à la Rubrique BB du *Guide de dépôt*, le premier RTS doit être déposé au plus tard 60 jours après la fin de l'année et doit comprendre les données trimestrielles pour le mois de décembre 2015 énumérées ci-dessus.

L'Office ordonne à Alliance de se conformer à toutes les autres exigences en matière de rapports ou à toute modification de ces exigences pouvant être établies par l'Office ultérieurement. L'Office rappelle à Alliance que ses exigences en matière de rapports découlent d'ordonnances rendues par lui et, par conséquent, ne peuvent faire l'objet de négociations, d'une façon ou d'une autre, lors de futures négociations.

Annexe I

Liste des questions

L'Office a déterminé que les questions suivantes seront prises en considération au cours de l'instance, sans pour autant s'y limiter :

1. le caractère approprié de la méthode de conception des droits et des suppléments proposé;
2. le caractère approprié des montants théoriques des besoins en produits qui ont été utilisés dans le calcul des droits et des suppléments et dans la répartition des risques et récompenses proposés;
3. l'incidence de l'offre de nouveaux services sur les clients liés par contrat;
4. l'efficacité de l'offre de nouveaux services pour favoriser la durabilité et la rentabilité du pipeline;
5. le caractère approprié des modalités de tarification proposées dans la demande;
6. la question de savoir si le processus adopté par Alliance relativement aux engagements commerciaux s'est déroulé de manière transparente et se traduit par un accès équitable pour toutes les parties intéressées;
7. la question de savoir si l'Office devrait soustraire Alliance à l'exigence de déposer devant lui des rapports trimestriels aux fins de surveillance et de mesures du rendement.

Annexe II

Ordonnance sur les droits

ORDONNANCE TG-012-2015

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande d'Alliance Pipeline Ltd. (Alliance) présentée le 22 mai 2014 aux termes de la partie IV de la *Loi*, visant à faire approuver par l'Office national de l'énergie de nouveaux services et les droits et le tarif afférents pour le service commençant le 1er décembre 2015 (OF-Tolls-Group1-A159-2014 01);

DEVANT l'Office le 24 juin 2015.

ATTENDU QU'Alliance a déposé, en date du 22 mai 2014, une demande visant à faire approuver de nouveaux services et les droits et le tarif afférents pour le service sur le pipeline d'Alliance à compter du 1er décembre 2015 (la demande);

ATTENDU QUE l'Office a rendu l'ordonnance d'audience RH-002-2014 le 20 août 2014 mettant la demande au rôle en vue d'une audience sur pièces avec plaidoirie orale;

ATTENDU QUE, le 24 septembre 2014, l'Office a rendu une décision sur le statut des diverses parties et a publié la liste des intervenants et des auteurs de commentaires ainsi que des parties dont il a rejeté la demande de participation;

ATTENDU QUE, les 15 et 16 avril 2015, l'Office a entendu les plaidoiries orales à Calgary, en Alberta;

ATTENDU QUE les diverses décisions de l'Office au sujet de la demande sont énoncées dans ses Motifs de décision datés de juillet 2015, ainsi que dans la présente ordonnance;

IL EST ORDONNÉ QUE, conformément à la partie IV de la *Loi*, les droits et le tarif s'appliquant au pipeline d'Alliance soient approuvés pour les raisons exposées dans les Motifs de décision, sous réserve des conditions suivantes :

1. Aux fins de la comptabilisation et de l'établissement des droits et du tarif, Alliance doit mettre en œuvre les lignes directives et les décisions énoncées dans les Motifs de décision RH-002-2014 datés de 9 juillet 2015, y compris celles figurant ci-dessous.

2. Alliance doit déposer un nouveau tarif tenant compte des directives de l'Office avant le 30 novembre 2015.

3. Les droits relatifs au service de transport garanti sont approuvés tels qu'ils ont été proposés dans la demande.

4. Alliance doit établir le prix plancher de soumission pour les services saisonniers dans une fourchette de 100 % à 125 % du droit fixe pour cinq ans correspondant pour le service de transport garanti.

5. Alliance doit établir le prix plancher de soumission pour les services interruptibles à un maximum de 125 % du droit fixe pour cinq ans correspondant pour le service de transport garanti.

6. Alliance doit consulter les expéditeurs et faire rapport à l'Office au plus tard le 7 octobre 2015 au sujet des mécanismes de soumissions et de l'établissement des prix planchers.

7. Alliance doit appliquer le supplément au titre de l'écart de coûts récupérables (ECR) et créer les comptes de report proposés dans la demande.

8. Alliance doit fournir à l'Office une description complète des coûts devant être inclus dans chaque catégorie de coûts de l'ECR au plus tard le 7 octobre 2015.

9. Tout montant perçu en trop pour les coûts au titre de l'ECR doit être reporté afin de réduire les suppléments perçus ultérieurement.

10. Alliance doit appliquer le supplément au titre de la cessation d'exploitation et créer les comptes de report proposés dans la demande.

11. L'Office s'attend à ce qu'Alliance fournisse des renseignements ou produise les études menées pour expliquer son choix d'une période de prélèvement de 40 ans lorsqu'il procédera à l'examen des mécanismes de prélèvement et de mise de côté de fonds qui sont décrits dans les décisions MH-001-2013 et RH-1-2008.

12. Alliance doit déposer auprès de l'Office des rapports trimestriels de surveillance.

13. D'ici au 7 octobre 2015, Alliance doit déposer, aux fins de conformité, un calendrier des répartitions de base présumées dans la demande, en conservant le taux de rendement du capital-actions ordinaire et l'amortissement aux montants qui sont implicites dans la demande.

14. Alliance doit créer un compte de réserve où seront déposés les flux de trésorerie excédant le seuil établi dans le dépôt de conformité. Avant de procéder à quelque distribution que ce soit à partir de ce compte, Alliance doit soumettre à l'approbation de l'Office une étude d'amortissement validant le taux d'amortissement qu'elle a utilisé.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

La secrétaire de l'Office,

Sheri Young